

IL CNU E GLI SCENARI DELLA COMUNICAZIONE IN ITALIA

VISIONE D'INSIEME

Il 30 novembre 2020 si è insediato, alla presenza del Presidente AGCom Giacomo Lasorella e del Segretario Generale Nicola Sansalone il nominato CNU giusta Delibera n. 342/20/CONS.

I Consiglieri – Antonio Affinita (Moige), Giovanni Baggio (Aiant), Mariano Baldi (MDC), Dino Cimaglia (UNC), Sandra Cioffi (Associazione SOS, Telefono azzurro), Vincenzo Franceschelli (U.Di.Con.), Stefania Leone (Associazione Disabili visivi, Associazione nazionale per la promozione sociale e culturale dei non vedenti e degli ipovedenti), Mario Russo (CGD, Agedo), Matteo Santini (Centro studi e ricerche sul diritto famiglia e minori), Furio Truzzi (Assoutenti), Emilia Visco (Consiglio Nazionale Donne Italiane e Federazioni nazionale insegnanti FNISM) –hanno proceduto, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento del CNU di cui alla Delibera del Consiglio AGCom n. 54/99, alla elezione del presidente e del vice presidente.

Ciò fu fatto all'unanimità nella persona della presidente Sandra Cioffi e del vicepresidente Vincenzo Franceschelli.

Esaurita tale incombenza, il nuovo Consiglio si è interrogato con ampia ed approfondita discussione, che ha visto partecipare tutti i consiglieri, sulla propria funzione, suoi propri compiti e sulle attività future.

È stato ricordato che ai sensi della legge istitutiva 31 luglio 1997 n. 249, Il CNU *“esprime pareri e formula proposte ... su tutte le questioni concernenti la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini, quali soggetti attivi del processo comunicativo”*.

Tra i compiti istituzionali più impegnativi v'è quello di predisporre, ai sensi dell'art. 9 n.7 del ricordato Regolamento, una **Relazione annuale sull'attività svolta**, da trasmettere all'Autorità, al Parlamento e al Governo entro il mese di dicembre di ogni anno.

È risultato evidente che i pochi giorni dell'anno 2020 in cui la Consiliatura ha agito nell'esercizio delle sue funzioni ostano a tale incombenza. D'altro canto dal dibattito svolto tra i Consiglieri nella riunione di insediamento è risultato evidente e necessario disegnare – attraverso le voci e le esperienze acquisite sul campo delle Associazioni – un quadro il più possibile completo della situazione attuale, in modo da poter essere in grado di prontamente operare a partire dal 2021.

A tale scopo, la presente Relazione vuole tracciare un quadro il più possibile realistico della situazione che questa Consiliatura ha rilevato al momento del suo insediamento e nei pochi giorni di attività.

Centralità della rete

L'*annus horribilis* che i cittadini italiani – utenti e consumatori – hanno vissuto ha visto la centralità della rete (l'ecosistema digitale), nel bene e nel male, nelle sue virtù e nelle sue inefficienze.

L'ecosistema digitale ha costituito l'elemento centrale della vita umana rinchiusa nelle case durante le varie fasi del c.d. *lockdown*.

Per i cittadini, la rete ha costituito il mezzo di collegamento con la pubblica amministrazione e il sistema sanitario. Per molti, ha costituito lo strumento per acquisire informazioni e collegarsi con il resto del mondo.

Per molti lavoratori, la rete è diventata il mezzo per poter continuare a lavorare da remoto (il c.d. *smart working*).

Per milioni di studenti, con le scuole e le università chiuse, ha costituito lo strumento per seguire le lezioni da distanza (il c.d. DAD) e per tentare di proseguire il percorso educativo.

Per insegnanti e professori il mezzo per poter continuare ad insegnare.

Per i cittadini, che, a causa delle restrizioni al movimento, non potevano partecipare ad incontri politici, frequentare i circoli o le sedi di partito, la rete e i social networks hanno costituito l'unico mezzo per continuare a partecipare alla vita politica e sociale del paese.

Con teatri, cinema, stadi e altri luoghi di svago chiusi, la televisione, la radio ed internet hanno costituito l'unico strumento di svago per milioni di utenti.

Per molti, l'unico mezzo per mantenere, attraverso i programmi di connessione a distanza, i contatti con i familiari lontani.

Per molti, lo strumento, attraverso l'e-commerce, per approvvigionarsi di beni e servizi.

Per milioni il mezzo per la partecipazione attiva alla vita sociale, culturale e politica.

Ma se i social network sono lo strumento per la partecipazione alla vita politica della Repubblica e per mantenere in vita i rapporti sociali, allora occorre interrogarsi sulla gestione privata di un così importante attore della vita di ciascuno e della società. Occorre chiedersi se sia ammissibile una forma di "bando digitale" operato da un privato, senza alcun controllo giurisdizionale, e quindi in assenza delle garanzie di un giusto processo.

Tutto quanto sopra per dare atto della centralità – nella vita della Repubblica – del sistema di comunicazione, della rete, dell'ecosistema digitale, fatti tutti ben noti all'Autorità.

Va però rilevato che secondo i dati ISTAT, le famiglie che dispongono di accesso a internet a casa (rilevamento ISTAT 2019 pubblicato nel 2020) costituiscono il 74,7 della popolazione. Ciò significa che **un quarto delle famiglie** non ha tutt'ora accesso ad Internet.

Inoltre, ISTAT ha rilevato che tra le famiglie che **hanno** connessione ad Internet, il 33,7 utilizza una connessione mobile a banda larga **tramite rete di telefonia mobile**.

Se è vero che la rete al tempo della pandemia ha offerto opportunità di collegamento tra datori di lavoro e lavoratori, tra insegnanti e alunni, tra pubblica amministrazione e cittadini, non può essere omissis un rilievo in merito alla necessità di garantire la **sicurezza** della rete.

I membri di questo Consiglio ritengono sia necessario affrontare il rischio sotto il profilo della **sicurezza della rete**, oggetto di specifica attenzione da parte di atti normativi vigenti in particolare: in attesa dell'approvazione dei disegni di legge di delegazione europea, già il **Regolamento UE 2015/2020** “che stabilisce misure riguardanti l'**accesso a un'Internet aperta** e che modifica la direttiva 2002/22/CE” enuncia l'obiettivo generale di realizzare “**una gestione ragionevole del traffico**” in base al quale “*quando forniscono servizi di accesso a internet, i fornitori di tali servizi dovrebbero trattare tutto il traffico allo stesso modo ...*” e stabilisce nondimeno che “**l'integrità e sicurezza della rete**” può legittimare misure di gestione del traffico diverse ed ulteriori rispetto a quelle standard¹.

Inoltre, nell'ordinamento italiano il Codice delle comunicazioni elettroniche D. lgs. 259/2003 recepisce la finalità di promozione e sicurezza della rete laddove all'art. 71, comma 2 *quater* impone alle imprese che operano nel settore l'obbligo di comunicare all'AGCOM informazioni riguardanti “... **b) i mezzi di protezione contro i rischi per la sicurezza personale, per la vita privata e per i dati personali nella fruizione di servizi di comunicazione elettronica**”.

È quindi compito di questa Consiliatura – una volta segnalati i punti positivi dell'ecosistema digitale – evidenziare alcuni punti critici, quali l'insufficiente copertura di rete, le difficoltà di accesso, la gestione privata dei socialnetwork, il rischio di **emarginazione digitale** per chi non può o non vuole accedere al sistema, **il rischio per la sicurezza**.

Il mutevole quadro giuridico

Si prospetta all'orizzonte una profonda modifica del quadro giuridico, tenuto conto che, tra l'altro, sia il Parlamento Europeo che nazionale dovranno adottare legislazioni paritetiche per OTT e Operatori di comunicazioni elettroniche e TV.

Il disegno di legge di delegazione europea 2019-2020, già approvato dal Senato, è in via di imminente definitiva approvazione da parte della Camera, dove se ne è concluso l'esame da parte della Commissione Politiche UE. Esso recepisce alcune direttive UE, tra le quali:

- La Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che istituisce il **Codice europeo delle comunicazioni elettroniche**. Si tratta, come è ben noto, della rifusione del Codice precedente. Ma comporterà profonde modifiche nel sistema.
- La Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'14 novembre 2018, 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**), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, che richiede esame ed approfondimenti

Inoltre, gli organi di diritto europeo stanno lavorando sui c.d. Digital Service Act (DSA) e Digital Markets Act (DMA), provvedimenti che sono stati approvati dal Parlamento europeo e avranno un impatto sull'ecosistema digitale.

¹ Le eccezioni che possono giustificare “*misure di gestione del traffico che vanno oltre dette misure di gestione ragionevole del traffico*” in base al Regolamento UE 2015/2020 infatti possono essere fondate su tre ordini di ragioni: 1) l'adeguamento ad “*atti legislativi dell'Unione, o alla normativa nazionale conforme al diritto dell'Unione, (ad esempio relativa alla legittimità dei contenuti, applicazioni o servizi o riguardante la sicurezza pubblica), compreso il diritto penale che impone, ad esempio, il blocco di specifici contenuti, applicazioni o servizi [omissis]*”; 2) la necessità di “*proteggere l'integrità e sicurezza della rete*”; 3) la “*prevenzione di un'imminente congestione della rete*”.

Il **Digital Service Act** (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC, la Direttiva sul commercio elettronico) del 15 dicembre 2020 costituisce una profonda modifica delle disposizioni sul commercio elettronico.

Il **Digital Markets Act** (DMA) del 15 dicembre 2020, o legge sui mercati digitali (Proposal for a Regulation of The European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector) ha il fine di armonizzare le regole nel settore digitale dell'Unione là dove sono presenti i c.d. "gatekeepers", i "provider of core platform services". Si tratta di norme per le piattaforme che svolgono funzioni di controllo all'accesso ("gatekeeper") nel settore digitale. Norme che mirano a impedire ai gatekeeper (motori di ricerca, i servizi di social network, alcuni servizi di messaggistica, i sistemi operativi e i servizi di intermediazione online) di imporre condizioni inique alle imprese e ai consumatori e a garantire che importanti servizi digitali siano aperti.

V'è il recepimento della c.d. **Direttiva Copyright**, che mordicherà le regole sul diritto d'autore, ma anche il diritto degli Utenti alla fruizione dei contenuti.

Sul piano strettamente tecnico, v'è l'avvicinarsi della data del secondo **switch-off**, che comporterà il passaggio dall'attuale sistema DVB-T alla nuova tecnologia DVB-T2.

È facile prevedere che tale processo comporterà, per gli Utenti, incertezza e costi, come lo comportò il primo switch-off del 2012.

V'è poi il tema della prossima disponibilità delle **tecnologie 5G** di telefonia mobile e quello – oggetto di un tormentato e vivace dibattito, che coinvolge numerose componenti politiche, economiche, associazionistiche e culturali della nostra società – della **rete unica nazionale in fibra ottica**, che convergono nella ancor più complessa questione di realizzare la totale copertura della popolazione e del territorio, per quanto attiene al servizio di accesso a internet in banda ultralarga.

Ai cittadini dovrà essere assicurata non solo la piena accessibilità alla banda ultralarga, ma anche una soddisfacente **qualità dei servizi erogati**, condizione indispensabile per poter affermare di essere compiutamente connessi e integrati nell'ecosistema digitale: l'educazione alla cultura della qualità, da parte sia degli utenti che dei fornitori di infrastrutture e contenuti, è un fattore abilitante irrinunciabile nel quadro di una adeguata riformulazione delle tutele dell'utenza rispetto alla nuova generazione di reti e servizi.

Questi – ed altri – eventi influenzeranno profondamente il sistema di comunicazioni, e quindi i rapporti con gli Utenti, e i loro diritti.

I servizi e i contenuti

Se ciò che attiene al futuro quadro giuridico e alle reti è realtà complessa, ancora più complessa è la realtà che attiene ai servizi e ai **contenuti**.

Va innanzitutto rilevato che l'ecosistema digitale ha permesso, in questo incerto anno di crisi, ai cittadini italiani di vivere, comunicare, studiare, partecipare alla vita politica e sociale ed operare. Ma ha posto in evidenza numerose problematiche, e ha anche allargato il c.d. **lato oscuro**: si è parlato molto di disinformazione, di *fake-news*, di istruzione negata, di diffamazione a mezzo web, di cyberporno e revengeporno, di pubblicità occulta o menzognera, di truffe commerciali, di cyberbullismo, di discriminazione, di violazione della riservatezza, di emarginazione digitale...

Per ciò che concerne il sistema radiotelevisivo, soprattutto quello pubblico, si riscontra, soprattutto in questo drammatico periodo di COVID 19, la necessità di un'informazione che sia sempre di più garanzia di imparzialità, di pluralismo e di notizie complete e non contraddittorie, con una programmazione televisiva più attenta alle esigenze ed ai diritti degli utenti.

Temi tutti sui quali questa Consiliatura si propone di vigilare nell'ambito della sua funzione istituzionale, e che si propone di affrontare, per la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini, quali soggetti attivi del processo comunicativo.

I diritti degli Utenti

Sono venuti in evidenza i diritti degli Utenti, che questa Consiliatura è tenuta a difendere. Utenti sono i cittadini, siano essi consumatori o fruitori del sistema. Utenti siamo tutti noi.

Gli Utenti non sono soggetti passivi del sistema di comunicazioni. Sono cittadini e consumatori che rivendicano e difendono i loro diritti. Il diritto ad una informazione corretta e pluralista. Il diritto di accesso ad una **rete libera e sicura**. Il diritto alla fruizione dei contenuti. Il diritto alla riservatezza. Il diritto alla non discriminazione.

Se la nozione di Utente è generale e universale, vi sono categorie di Utenti che si caratterizzano per temi e problemi comuni.

L'ecosistema digitale è divenuto uno strumento di comunicazione universale; ne consegue che più attenta deve evolversi la disciplina che protegge i soggetti deboli, i minori, le persone con disabilità, evitando ed impedendo discriminazioni.

Lo sforzo è quindi impedire che le discriminazioni già esistenti nel mondo materiale penetrino e nidifichino nel mondo virtuale. Riequilibrare le diseguglianze esistenti nel mondo materiale cosicché esse scompaiano (almeno) nel mondo virtuale e della comunicazione.

I principali settori collegati ai diritti degli Utenti

Nell'affrontare i vari aspetti del mondo della comunicazione nella prospettiva dei diritti degli Utenti, alcuni temi ed alcuni problemi acquistano particolare attualità ed urgenza. Ne diamo qui conto, senza pretese di completezza.

I minori

I minori rappresentano una fascia di utenza tradizionalmente considerata "meritevole di specifica tutela".

A partire dalla **Convenzione sui diritti dell'infanzia**, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, e ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176, le normative e le strategie assunte a livello comunitario e nazionale riconoscono i minori come titolari di diritti, in ordine alla cui effettività deve orientarsi la responsabilità educativa degli adulti. Sono diritti che riguardano in modo particolare la loro esposizione al mondo della comunicazione. È dato acquisito che i minori sono coloro che si sono dimostrati avere più dimestichezza per le nuove tecnologie. E sono una delle categorie che maggiormente fruiscono dell'entertainment, sia esso sulla rete o televisivo.

L'art. 17, della Convenzione, nel riconoscere l'importanza della funzione esercitata dai mass-media, indica agli Stati la necessità che il minore possa accedere all'informazione e a materiali provenienti da fonti nazionali ed internazionali varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale. In particolare, alla lettera a) richiama l'esigenza di incoraggiare "i mass-media a divulgare informazioni e materiali che hanno un'utilità sociale e culturale per il fanciullo", al fine di favorire lo sviluppo della sua personalità, delle sue facoltà ed attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità.

Inoltre, alla lettera e) dispone, tra l'altro, che gli Stati contraenti "favoriscono l'elaborazione di principi direttivi appropriati destinati a proteggere il fanciullo dalle informazioni e dai materiali che nuocciono al suo benessere".

Tale orientamento rivolto a contemperare le esigenze di sicurezza e salute con la promozione dei diritti di libertà di espressione, uguaglianza, socializzazione, educazione e formazione si ritrova anche nella Carta dei diritti dei minori in rete, deliberata dal CNU nel 2004.

In linea generale, per garantire un sistema di tutela dei minori nel mondo della comunicazione è certamente fondamentale rafforzare il coinvolgimento dei genitori, ad esempio migliorando i sistemi di **parental control**, attualmente in mano alle grandi aziende erogatrici dei servizi tecnologici.

In particolare, al fine di tutelare i minori **da un uso inadeguato della rete e dall'esposizione a contenuti dannosi ed inadeguati allo sviluppo della loro personalità** è stata approvata una normativa *ad hoc*, che mira a contrastare una forma specifica di violenza sui minori, integrata **dal pericolo di danno alla salute provocato da un'esposizione a contenuti violenti e pornografici o comunque inappropriati allo sviluppo equilibrato della fragile personalità dei minori**: la legge n. 70 del 25 giugno 2020 di conversione del D.L. n. 28/2020 "*Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*" ha introdotto l'art. 7 bis che istituisce al primo comma l'obbligo per i soggetti fornitori di comunicazioni elettroniche di «**prevedere tra i servizi preattivati, sistemi di parental control o di filtro di contenuti inappropriati per i minori e di blocco dei contenuti riservati ad un pubblico di età superiore agli anni diciotto**».

Considerato che **il rischio di esposizione dei minori alla pornografia tramite internet presenta altissimi costi sociali**, purtroppo ormai accertati come vero e proprio danno alla salute ovvero all'integrità psico-fisica e gestito da centri di riabilitazione psicologica dei minori vittime di pornografia su internet, la previsione normativa ha ordinato ad alcuni soggetti del mercato delle comunicazioni elettroniche di porre in essere misure idonee alla prevenzione di situazioni di pericolo per i minori, costituite dalla disponibilità su internet di contenuti inappropriati, mediante **la preinstallazione di filtri, apps di parental control alla fonte**. Questa consiliatura si rende parte diligente al fine di offrire ogni opportuno supporto ad AGCOM ente preposto all'elaborazione della nota tecnica applicativa dell'art. 7 bis D.L. 28/2020.

La gestione del rischio suddetto in questione non può essere affidata unicamente ai genitori ma questo Organismo ritiene debba essere affrontato nella logica dei modelli di gestione dei rischi del d.lgs. 231/2001, in base alla quale si parte dall'analisi dei rischi per stabilire quali siano e come debbano essere attuate le misure preventive da adottare per impedire la verifica di eventi illeciti e per contrastarli.

Inoltre, il minore è protetto dal diritto privato generale e dal diritto penale da una rete di norme. Ma questa rete protettiva è difficilmente – e tardivamente – applicabile

nell'ecosistema digitale. Per questo il legislatore – in relazione ai singoli media – stampa, radio, televisione – ha dettato – nell'arco del tempo – regole specifiche, come le ha dettate, per esempio, per specifici prodotti (alcolici, prodotti da fumo).

Tuttavia, per quanto concerne il tema della sicurezza dei minori in rete, occorre stimolare una risposta internazionale collaborativa e coordinata, con il coinvolgimento attivo e il supporto di un ampio numero di parti interessate, compreso il settore privato, dei fornitori di servizi Internet, dei governi e della società civile.

Si ricorda che la promozione dell'uso del web sicuro per i minori era già stato auspicato da tempo da atti normativi dell'Unione Europea e relativi atti di recepimento nazionali, quali le Conclusioni del Consiglio del 20.12.2011 sulla tutela dei minori nel mondo digitale 2011/C372/04, Conclusioni del Consiglio del 26.11.2012 sulla strategia per un'**internet migliore per i ragazzi** 2012/C393/04, nonché il D. Lgs. 39/2014 Attuazione della *direttiva 2011/93/UE* relativa alla **lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile**.

A tale proposito va segnalata la deroga temporanea alla direttiva Privacy (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0568&from=EN>), tesa ad evitare che le nuove misure di protezione della riservatezza e dei dati personali determinino gravi rischi per i minori online: pertanto, sarà possibile, fino al 2025, utilizzare le tecnologie capaci di identificare le immagini di abusi contro i minori, di pedopornografia, ed anche il grooming, ossia l'adescamento di minori online. Successivamente a tale data, tuttavia, il problema si ripresenterà e ciò impone di iniziare quanto prima una riflessione su questa materia.

L'ITU - Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, ha redatto le *ITU Guidelines on Child Online Protection*, rivolte agli insegnanti, ai genitori, alle aziende e ai policy-maker.

Sulla disciplina specifica si avverte la necessità di intervenire, sia in generale, sia per adeguarla alla rivoluzione digitale così come si avverte la necessità di verificare che le poche regole esistenti siano compiutamente rispettate. V'è, quindi, la necessità di un rafforzamento e miglioramento dei sistemi di *parental control*.

Va evidenziato, inoltre, che la recente edizione di tali Linee guida ITU richiama l'attenzione anche sui gruppi di minori più vulnerabili, tra cui i minori con disabilità e i minori migranti, che necessitano di particolari attenzioni.

Ma minori di età sono anche la maggior parte degli studenti che hanno visto interrompere il percorso educativo tradizionale per sostituirlo con la didattica a distanza. Questo aspetto delicato del tema è stato evidenziato da numerose associazioni. È opinione comune che internet si sia rivelato uno strumento necessario e utile per affrontare la crisi del momento. Ma è altrettanto opinione condivisa che internet e la didattica a distanza abbiano creato problemi di varia natura, da tecnica a psicologica.

Infine, a fronte dell'estensione e della complessità crescente dell'universo mass-mediatico, la considerazione dell'interesse superiore del minore comporta anche la valorizzazione delle sinergie trasversali tra i diversi ambiti della comunicazione.

In relazione alla particolare attenzione da riservare anche ai sistemi di regolazione della comunicazione televisiva, cinematografica e su web e videogiochi,

la ricognizione dell'iter di applicazione della DLgs. 203/2017, in particolare per la parte relativa alla co-regolamentazione della classificazione delle opere può contribuire alla coerenza e all'integrazione degli interventi. Si ravvisa ancora la carenza di una disciplina specifica di tutela dei minori dall'esposizione a videogiochi inappropriati ad utenti minori di 18 anni, salva l'enunciazione di principio contenuta nella norma dell'art. 10 D.lgs. 203 del 2017. Occorre inoltre operare per contrastare il fenomeno del cyberbullismo.

Inoltre, particolare attenzione richiede la disciplina dei rapporti tra informazione e infanzia. Infatti, con l'avvento di Internet, a cui accede più del 70% dei giovani, il mondo dell'informazione si trova oggi davanti a nuove responsabilità. Bambini e adolescenti, sempre connessi, costruiscono la maggior parte del proprio sapere in un universo "always on" e senza confini. Per i mezzi di informazione, che da sempre giocano un ruolo fondamentale nello sviluppo della personalità del bambino e dell'adolescente, questo significa interrogarsi sulle modalità e i linguaggi con cui si fa notizia.

A tale proposito, tenuto conto delle grandi trasformazioni sopravvenute e in atto, si evidenzia l'esigenza di rinnovare la Carta di Treviso, stipulata il 5 ottobre 1990, che costituisce un documento fondamentale per garantire la tutela dei diritti dei minori nei mezzi di informazione.

Infine, sembra opportuno valutare un impegno diretto alla formazione di chi deve tutelare l'effettivo esercizio dei diritti dei minori ed un impegno a sostenere il servizio pubblico perché dia compimento alla *media education*. In questo quadro, va sottolineato il rapporto tra il CNU e il Comitato Media e Minori.

Persone con disabilità

Particolarmente complesso è il rapporto tra le persone con disabilità e il sistema di comunicazioni e telecomunicazioni. Tale rapporto ha coloriture paradossali. Sono state rilevate critiche che non attengono tanto al quadro generale della disciplina, ma piuttosto alla sconcertante realtà della disapplicazione delle norme in vigore.

Particolarmente gravi, in quest'anno di crisi, sono stati i problemi di accessibilità ai documenti ufficiali digitali pubblicati in molti siti istituzionali.

Emblematico è stato il caso delle autocertificazioni per la circolazione. Il documento una volta firmato e scansionato, perde di accessibilità, divenendo immagine, dunque non leggibile dagli *screen reader* utilizzati da persone con disabilità visiva.

Eguale emblematico è stato il caso di alcuni video sull'uso corretto della mascherina, diffuso in forma solo visiva, senza alcun audio o testo alternativo.

In generale, l'informazione e la comunicazione erogata tramite piattaforme digitali, quali siti web e applicazioni mobili, deve essere progettata rispettando le regole tecniche di accessibilità ed usabilità digitale, che devono essere mantenute e verificate anche nel tempo e nelle versioni evolutive successive, affinché non divengano delle "versioni involutive".

Questo in particolare, vale per i siti internet e le relative applicazioni mobili, sia per le emittenti televisive, che per i gestori telefonici e per i quotidiani online.

Riguardo l'avvicinarsi della data del secondo **switch-off**, citato nella premessa a questo documento, è questo il momento giusto per sollecitare coloro che producono i nuovi apparati audiotelevisivi, in modo che siano costruiti secondo il principio del c.d.

“Universal Design”, ovvero con accorgimenti per consentire anche alle persone con disabilità l’uso accessibile sia degli strumenti televisivi, telecomandi e decoder, che dei contenuti multimediali.

Tanto per dare un esempio, i menù a video sono fruibili solo se il tv è fornito di tts, text to speech, e i telecomandi dovrebbero avere un tasto dedicato alla selezione del menù audio, in cui è nascosto il secondo canale audio, dedicato alle audiodescrizioni, previsto nel contratto di servizio della Rai.

Questi ed altri esempi segnalano una disattenzione alle regole e alle norme in vigore, costruite proprio per consentire l’accesso all’informazione delle persone con disabilità.

Eppure i riferimenti normativi sono molteplici., a partire dalla **Convenzione delle Nazioni Unite** sui diritti delle persone con disabilità approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con la Legge 3 marzo 2009, n. 18, alla L. 9 gennaio 2004, n. 4 (conosciuta come Legge Stanca) recante «Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici», con particolare riferimento agli obiettivi e finalità di cui all'art. 1.

Forte e determinato deve quindi essere l’impegno di questa Consiliatura per verificare la reale applicazione di queste norme.

DAD - Didattica a distanza

La Didattica a distanza – cui hanno fatto ricorso istituti di istruzione e università durante il lockdown – ha costituito per milioni di studenti – e per i docenti - con le scuole chiuse, l’unico strumento per proseguire il percorso educativo.

Oltre questa valutazione generalmente positiva, la stessa didattica a distanza ha mostrato criticità e problemi, tollerabili in un quadro di prima emergenza, ma via via aggravatisi con il procedere del tempo.

Il primo problema è costituito dalla rete stessa e dagli strumenti tecnologici necessari per realizzarla.

Come si è visto *supra*, non tutto il territorio del paese è collegato in rete, e, quando è disponibile connettività, non sempre questa è adeguata alle esigenze della DAD. Non tutti gli studenti hanno potuto utilizzare computer adeguati. Qualcuno ha dovuto seguire ore e ore di lezione con il solo ausilio del proprio cellulare.

Insegnanti e docenti si sono trovati di fronte a contesti, sia familiari che strumentali, non adeguati, ponendo in difficoltà lo stesso processo di apprendimento.

Con Decreto del Ministro dell’Istruzione n. 388 del 17.3.2020 venivano fornite “*indicazioni operative*” affinché l’attività didattica a distanza non seguisse la “*logica dell’adempimento e della quantificazione*”: tuttavia eliminata l’interazione interpersonale, le modalità attuative della DAD hanno evidenziato purtroppo non solo aspetti innovativi nel modo di apprendere dettati dall’uso delle tecnologie digitali, ma anche rischi sotto il profilo di un possibile calo dell’attenzione² e di induzione alla dipendenza: questi aspetti dovrebbero essere approfonditi, ancor di più nel contesto di un’implementazione della didattica a distanza con studenti minori di quattordici anni.

² In merito alle conseguenze negative dell'utilizzo delle tecnologie digitali sulle capacità di apprendimento dei minori in età scolastica vedasi T. CANTELMI, E. LAMBIASE, *Tecnoliquidità: nuovi scenari (evolutivi?) per la salute mentale*, in "Modelli della mente", 2017, n. 1, pp. 7-70, in particolare il paragrafo "Tecnologia digitale, scuola e apprendimento" pp. 27 ss; M. WOLF, *Lettore, vieni a casa. Il cervello che legge in un mondo digitale*, Milano, Vita & Pensiero 2018.

Misure di tutela dei minori sulla rete sono diventate ancor più necessarie in considerazione del più ampio utilizzo della didattica a distanza anche per le classi della scuola primaria e secondaria di primo grado, attuata, in modo improvvisato a volte, non solo attraverso piattaforme e-learning ma anche attraverso canali di comunicazione o *social network* di per sé non idonei alla comunicazione tra docente e discente, ma solo alla comunicazione “tra pari” *Skype, Whatsapp, ecc.*

Questa Consiliatura intende promuovere e sollecitare a livello di istituzioni scolastiche l'adozione di modalità attuative della DAD adeguate alla formazione dei minori, sebbene lo strumento di per sé non permetta la reale reciprocità della comunicazione e sia privo della fondamentale dimensione relazionale del contesto scolastico.

Particolarmente drammatico è stato – ed è – il tema dell'accessibilità digitale nella didattica a distanza, e in generale, in ambito scolastico per gli studenti, gli insegnanti e i genitori con disabilità.

Per fare solo qualche esempio, non tutti i libri di testo hanno una versione accessibile, non tutte le piattaforme di e-learning utilizzate rispettano i criteri di accessibilità digitale, e quasi nessuna tipologia di registro digitale è compatibile con i più diffusi screen reader, ovvero con le tecnologie assistive necessarie per l'utilizzo dei dispositivi elettronici, fissi e mobili, da parte di docenti e/o genitori con disabilità visiva.

Ecco alcuni dati indicativi delle suddette criticità:

- Nel periodo 2018-2019, il 33,8% delle famiglie (41,6% al Sud) non ha computer o tablet in casa, la quota scende al 14,3% tra le famiglie con almeno un minore. Solo per il 22,2% delle famiglie (14,1% al Sud) ogni componente ha a disposizione un pc o tablet. (Fonte: Istat)
- Il 12,3% dei ragazzi tra 6 e 17 anni non ha un computer o un tablet a casa; la quota raggiunge quasi un quinto nel Mezzogiorno (470 mila ragazzi). Solo il 6,1% vive in famiglie dove è disponibile almeno un computer per ogni componente. (Fonte: Istat)
- Attualmente solo 6,7 milioni di alunni è raggiunto, attraverso mezzi diversi, da attività didattiche a distanza. Circa l'80% quindi sul totale di 8,3 milioni di studenti (Fonte MIUR).
- Il 93,6% degli alunni non ha ricevuto alcun tipo di supporto da parte della scuola e ha, dunque, fatto affidamento sulle sole risorse disponibili in famiglia (Fonte: AlmaDiploma).
- Il 5% circa degli studenti non ha accesso ad uno strumento dotato di schermo grande e ha partecipato alla DAD solo attraverso uno smartphone. Questa percentuale sale a oltre il 15% negli istituti professionali (Fonte: AlmaDiploma).
- Il numero di alunni disabili che non è riuscito a prendere parte alle lezioni in DAD, che è di circa 70.000, è pari al 23% che cresce nel mezzogiorno fino a toccare il 29% (Fonte: Istat)
- Nel 56,4% dei casi non è stata attuata nessuna forma di collaborazione con il territorio per supportare la DAD e solo nell'11,4% dei casi c'è stata una collaborazione con i comitati di genitori (Fonte Istat)

Occorre riconoscere anche il valore innovativo che l'utilizzo delle nuove tecnologie comunicative ha portato dentro l'attività didattica, stimolandone l'aggiornamento ed interrogando i Docenti sui modi con cui la Scuola

possa raccogliere la sfida dei social, nuovo ambiente diffusamente abitata dalle nuove generazioni, spesso senza reali competenze e strumenti critici.

L'esperienza di questa fase emergenziale costituirà, pertanto, anche per quanto riguarda i riflessi sul sistema della comunicazione, importante riferimento per l'efficace progressiva integrazione delle tecnologie educative digitali nella programmazione didattica a regime.

Come sottolinea la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018 sull'istruzione nell'era digitale, inclusività e innovazione dovranno costituire “principi guida per l'istruzione e la formazione nell'era digitale”; a fronte dell'impegno a colmare il divario digitale tra studenti provenienti da diversi contesti socioeconomici e diverse regioni dell'UE, un approccio basato sull'inclusione dovrà sfruttare appieno il potenziale delle risorse offerte dalle nuove tecnologie”.

Allo scopo di colmare tale divario digitale, dovrebbe essere definita una iniziativa permanente per agevolare l'acquisto di dispositivi informatici adatti alla DAD da parte degli studenti, consistente nell'elargizione di buoni-acquisto.

TV – Servizio pubblico

La televisione costituisce il mezzo tradizionale di comunicazione. Un tempo unico mezzo di informazione e entertainment, è oggi parte della complessa galassia digitale.

La RAI, in questo quadro variegato, è chiamata a svolgere la sua funzione di servizio pubblico. In un regime di concorrenza tra la concessionaria di pubblico servizio – finanziata prevalentemente dal canone – e le televisioni commerciali – che si finanziano con la pubblicità – ci si aspetta che la RAI accentui e rilanci maggiormente la sua funzione istituzionale, improntata sempre di più a valori di chiarezza, oggettività e completezza della informazione.

Servizio pubblico significa, inoltre, rispetto della dignità della persona. Il rispetto della dignità della persona riguarda ed attiene all'intera programmazione di contenuti.

In questo quadro sembra utile una disanima del Contratto di servizio per verificare la coerenza con il compito e con i doveri assunti.

Occorre che il Servizio pubblico, affrontando tematiche delicate e controverse nelle materie legate, a solo titolo di esempio, alla famiglia, alla sfera della vita e della sessualità umana, al credo religiosi, ai convincimenti etici, garantisca in ogni modo il contraddittorio in misura paritetica individuando interlocutori di indiscusso valore

È, quindi, opinione comune che la nozione di “servizio pubblico” vada da un lato rivitalizzata, e dall'altro ricondotta pienamente ai contenuti di “servizio pubblico essenziale di preminente interesse nazionale”, secondo i principi di obiettività, completezza, lealtà e imparzialità dell'informazione, nel rispetto dei diritti della dignità della persona.

Comunicazione istituzionale e comunicazione d'emergenza

L'informazione è una delle assi portanti del sistema di comunicazioni. La corretta comunicazione istituzionale, in tempo di crisi, assume poi una fondamentale importanza strategica.

È stato rilevato come spesso la comunicazione – e l'informazione, che ne costituisce il contenuto - sia stata spesso confusa e contraddittoria. Particolarmente in questo tempo di crisi gli Utenti – attraverso i media – hanno ricevuto informazioni discordanti, qualche volta contraddittorie e fuorvianti, qualche volta incomplete o addirittura false, che hanno disorientato e causato incertezza nel cittadino.

A tale quadro preoccupante contribuisce anche una normativa sulla comunicazione pubblica ormai inadeguata, tenendo conto dell'evoluzione di forme, strumenti e mezzi per la comunicazione, che necessita di una urgente riforma, affinché Governo e Istituzioni, attraverso TV ed altri media, possano adempiere, in maniera efficiente e coordinata, all'obbligo di fornire alla cittadinanza una comunicazione efficace e informazioni corrette e affidabili.

In proposito il CNU si impegnerà, con urgenza, a sostenere la necessità di una corretta informazione e comunicazione istituzionale, soprattutto in questa fase di emergenza per il Paese, rappresentata dall'epidemia Sars-CoV-2

Tenendo appunto conto dell'attuale contingenza, si ritiene anche indispensabile che diventi immediatamente operativo, sull'intero territorio nazionale, il Sistema di allarme pubblico, gestito dalla Protezione Civile, che è in fase di sperimentazione da 1° ottobre 2020, prevedendo, successivamente, una sua evoluzione a complete caratteristiche di universalità, multicanalità, interattività, che rispondano anche all'esigenza di garantire parità di accesso alle persone con disabilità, attraverso opportune tecnologie di ausilio.

Inoltre, avendo a disposizione la piattaforma informatica e comunicativa utilizzata per diffondere gli allarmi, le Istituzioni potranno utilizzare la medesima piattaforma per inviare a tutti i cittadini interessati brevi ma affidabili messaggi di pubblica utilità, particolarmente congeniali a guidare il cittadino sia nel contesto emergenziale attuale, sia nell'ambito di una società e di una pubblica amministrazione sempre più digitalizzata.

Pubblica Amministrazione digitale

La digitalizzazione dei servizi della Pubblica Amministrazione, con la possibilità di fruirne a distanza, risponde al lodevole obiettivo di renderne il funzionamento finalmente efficiente ed efficace, a beneficio dell'utente finale, realizzando anche una notevole e benefica riduzione dei costi per la comunità.

Si tratta di un processo essenziale in grado di qualificare il nostro Paese e orientarne lo sviluppo per un ripensamento profondo in chiave digitale dei servizi, delle procedure, delle relazioni tra gli enti, e degli stessi comportamenti e modi di lavorare degli impiegati pubblici.

La spinta alla digitalizzazione non deve, però, essere solo guidata da una logica di puro efficientamento, basata sull'obiettivo di risparmiare tempo e risorse, ma deve ridisegnare radicalmente processi, comportamenti e relazioni tra i soggetti interessati

e soddisfare meglio i bisogni attraverso una PA veramente interconnessa e basata sui dati.

Inoltre, la “transizione al digitale”, non deve trascurare le reali necessità delle persone che si avvalgono dei servizi dell’amministrazione e gli ostacoli che cittadini e pubblici dipendenti incontrano quando viene loro richiesto di “passare al digitale”, da quelli più concreti, come l’accesso a Internet, a quelli più astratti, come l’esistenza di conoscenze adeguate per navigare le piattaforme messe in campo dalla PA, spesso troppo complesse e dettate da logiche lontane dal cittadino, e dunque non accessibili e non usabili.

La virtualizzazione del rapporto cittadino-PA, che così viene a crearsi, potrebbe dunque comportare aspetti deleteri, con ricadute e disagi intollerabili sul cittadino.

Primo fra tutti l’efficienza dei servizi: i sistemi informatici e le strategie di accesso ai servizi da parte degli utenti dovranno essere opportunamente dimensionati e disegnati, in modo da evitare l’indisponibilità, completa o parziale, del servizio offerto. Situazioni di **black-out**, di cui numerosi e clamorosi esempi si sono verificati soprattutto in questa fase emergenziale, non sono degni di una società civile e sono assolutamente da scongiurare, attraverso una salda volontà politica e una adeguata strategia amministrativa che metta l’efficienza del servizio al primo posto, tra gli obiettivi da perseguire nel processo di digitalizzazione.

Altro elemento, inscindibile dalla disponibilità ed efficienza del servizio, è quello dell’educazione digitale e dell’**assistenza: il cittadino**, come attualmente spesso accade, è lasciato solo nella comprensione di come fruire del servizio e nella esigenza di richiedere e ottenere adeguata assistenza su problematiche, questioni, informazioni, in mancanza di una risposta alle quali, egli non è (e non sarà mai) in grado di esercitare realmente il proprio diritto a fruire del servizio. È dunque indispensabile, e inscindibile dal concetto di erogazione del servizio, la funzione dell’assistenza al servizio stesso, che nelle sue possibili forme e modalità, dovrà essere trasparente, accessibile, efficiente, efficace e di qualità.

Occorre, inoltre, affrontare il tema della identità digitale (SPID- Sistema pubblico di identità digitale) sempre più richiesto per accedere ai dati della Pubblica Amministrazione. Facilitarne l’acquisizione e la gestione, conservando i parametri di sicurezza.

Cultura – Funzione educativa

Televisione significa anche interrogarsi sulla “questione educativa” e sulla correttezza e completezza dell’informazione, particolarmente accentuata se collegata alla nozione di servizio pubblico, come s’è visto.

Funzione educativa significa trasmettere un maggior numero di programmi culturali sui canali generalisti, oltre che sui pur ottimi canali tematici come RAI Storia Rai 5 o RAI Scuola.

Significa impegnarsi per combattere l’analfabetismo “funzionale” dilagante e il passaggio generazionale dei valori che costituiscono il fondamento della nostra civiltà. Significa favorire e offrire cultura. La costruzione di una società civile è compito di tutti gli attori sociali, nessuno escluso, e l’industria culturale deve fare la sua parte.

Occorre inoltre **combattere l’analfabetismo informatico**, per ridurre il *digital divide* anche sul piano culturale, come, in passato, la televisione fece per combattere l’analfabetismo. Si tratta, in sostanza, di avere una “**politica culturale**”, che oggi il

sistema di comunicazioni tende a tralasciare, per favorire programmi che incrementano lo “share”.

In proposito si ritiene che, in linea con le indicazioni dell’Unione Europea e del Consiglio d’Europa, occorra che i cittadini sviluppino le competenze digitali definite dal documento DigComp 2.1. Partendo dal modello concettuale di riferimento pubblicato con DigComp 2.0, questo documento illustra otto livelli di padronanza ed esempi di utilizzo applicati al settore dell’istruzione e del lavoro, con l’obiettivo di sostenere gli stakeholder nell’implementazione futura di DigComp.

Il CNU potrà portare il suo contributo sulle seguenti aree: Comunicazione e linguaggio; Condivisione, privacy e digital reputation; Gaming e videogiochi online; Relazioni online e consenso; Impronta digitale; Generazione e valutazione dei contenuti nell’infosfera; Screen time e benessere.

Publicità

Gran parte del sistema di comunicazioni e telecomunicazioni si finanzia con la pubblicità. È ben noto come la pubblicità - la comunicazione commerciale - sia regolata da un sistema complesso di fonti, nazionali e comunitarie.

Ai sensi dell’art. 1 del D.L. 2 agosto 2007, n. 145 (che costituisce l’attuazione della direttiva 2005/29/CE) la pubblicità deve essere palese, veritiera e corretta.

Numerose leggi speciali regolano la pubblicità di particolari prodotti, o la vietano (come per esempio i prodotti da fumo). Leggi speciali regolano la pubblicità di particolari mezzi di comunicazione. La pubblicità televisiva è regolata dal Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 44, denominato "Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l’esercizio delle attività televisive".

L’art. 36-bis (Principi generali in materia di comunicazioni commerciali audiovisive e radiofoniche) ne disegna le caratteristiche.

Nonostante lo stringente sistema regolatorio, la pubblicità è divenuta sempre più invadente, quasi fosse in atto una deregulation della presenza pubblicitaria all’interno di tutta la comunicazione e di ogni strumento di comunicazione, dalla TV ai social.

In alcune trasmissioni televisive le imprese sviluppano sistemi per “aggirare” le norme che regolano i minuti di pubblicità per ora di programmazione.

Alcuni casi emblematici dimostrano questa tendenza all’aggiramento delle regole. Si osserva, per esempio, il diffondersi nei palinsesti televisivi di una pratica di superare – attraverso una gestione delle interruzioni pubblicitarie – gli orari di conclusione delle trasmissioni, costringendo gli Utenti all’ascolto.

Analogamente a quanto già segnalato per la comunicazione istituzionale, va prestata particolare attenzione ad una recente modalità di tecnica pubblicitaria che veicola le informazioni con il solo uso delle immagini, senza alcuna voce, cosa che risulta discriminatoria per utenti ciechi e/o ipovedenti, che hanno diritto di fruirne in qualità di consumatori a tutti gli effetti.

Il sistema di regolazione e controllo sulla pubblicità che abbiamo richiamato trova applicazione prevalentemente sui media tradizionali (stampa, radio, televisione). Ma il web e i social networks sembrano costituire un **mondo legibus solutus**.

Si tratta di un serio problema di “asimmetria” normativa, che l’ordinamento europeo e nazionale sta affrontando, e le cui evoluzioni debbono essere seguite.

Donne e media

Le donne costituiscono una componente determinante nel sistema di comunicazioni.

Il tema della loro partecipazione va esaminato sotto due aspetti: quello specifico della parità di genere (obiettivo 5 Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile) e quello di ampio respiro che, in applicazione del criterio del *gender mainstreaming*, rappresenta un tema trasversale che riguarda l'intero sistema di comunicazione.

In relazione al Servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, la RAI assicura la parità di genere in base alla Convenzione regolamentata dal Contratto di Servizio 2018-2021 mentre la vigilanza e il controllo sono affidati innanzitutto alla Commissione parlamentare RAI e all'AGCom. Il Contratto vigente è il più avanzato dal punto di vista delle norme di garanzia per le donne e proseguono le iniziative della società civile (petizioni, convegni/incontri), per farlo conoscere e rispettare.

Per quanto riguarda le Tv e radio private, si riscontra la necessità di una regolamentazione stringente anche in relazione le donne. Nel 2013 era stata predisposta la bozza di un Codice di autoregolamentazione per le donne, ma i lavori si sono interrotti.

Per quanto riguarda la rete: da un lato il livello di accesso delle donne a Internet, secondo ISTAT, è uno tra i più alti a livello mondiale.

Dall'altro la violenza sessista si è manifestata e si manifesta in maniera preoccupante. Da insulti sessisti diffusi attraverso i social network, difficili da cancellare, ai messaggi ricattatori, passando per il *revenge porn*: il catalogo delle violazioni possibili è sterminato. È evidente che il tema va trattato all'interno della necessaria regolamentazione del digitale.

Per quanto riguarda la carta stampata, permangono, nonostante iniziative di formazione specifiche, come in tutti i media, gli stereotipi di genere, la poca sensibilità nell'affrontare temi delicati come i femminicidi e l'uso di un linguaggio sessista.

Infine, non può essere ignorato l'impatto sulle donne e sulle famiglie creato dall'emergenza sanitaria e ambientale. Va infatti preso atto che la combinazione tra chiusura delle scuole e *smart working* ha prodotto per le donne un pesante aggravio dei carichi di lavoro e accudimento.

Il disagio vissuto a causa dell'attuale contingenza provocata dalla pandemia non può essere ignorato, non solo con riferimento alle donne, ma anche con riferimento agli uomini, costretti a ricavare tempi e spazi di lavoro all'interno dell'abitazione familiare che a volte non consente un'adeguata ripartizione degli ambienti.

Stampa

Tra i temi che sono stati affrontati – e che vanno affrontati – resta quello della stampa, e della stampa quotidiana. Mezzo di comunicazione antico e tradizionale, che ha subito e subisce una difficile crisi dovuta dall'ecosistema digitale, che è stato descritto *supra*.

Ma è un mezzo di comunicazione che va difeso. Spesso, quando la incessante e contraddittoria comunicazione *on line* lascia confusi, sconcertati ed incerti, l'Utente ritrova la certezza dell'informazione sulle pagine dei quotidiani.

Reti Istituzionali

Il Consiglio, per i motivi esposti in premessa, non ha potuto misurarsi e confrontarsi con il complesso delle altre Istituzioni, Associazioni e Enti che presiedono alla tutela del diritto degli utenti nel mondo della comunicazione e non solo (Garante Privacy, Commissione Vigilanza Rai, Ordine Giornalisti, MISE, ecc.) e tuttavia ritiene strategico il lavoro di rete con questi organismi per coordinarsi negli interventi e nelle tutele a cui il consiglio stesso è chiamato.

Conclusioni ed auspici

Alla luce degli argomenti esposti il Consiglio ritiene utile elaborare un programma di Consiliatura che, nella definizione di contenuti, strategie e priorità, proponga all'Autorità, al Parlamento, al Governo, e alle altre istituzioni competenti, un forte coordinamento "su tutte le questioni concernenti la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini-utenti, quali soggetti attivi del processo comunicativo".