



20.069

Messaggio concernente la legge federale sulla protezione dei minori nei settori dei film e dei videogiochi

dell'11 settembre 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla protezione dei minori nei settori dei film e dei videogiochi.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2010 | M | 07.3870 | Divieto dei videogiochi violenti
(N 3.6.09, Hochreutener; S 18.3.10) |
| 2010 | M | 09.3422 | Divieto per i videogiochi violenti
(N 3.6.09, Allemann; S 18.3.10) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

11 settembre 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il disegno proposto disciplina la protezione dei minori dai contenuti di film e videogiochi che possono nuocere al loro sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale, in particolare da rappresentazioni di violenza, sesso e scene minacciose. Gli operatori dei settori dei film e dei videogiochi saranno tenuti a indicare l'età minima e a svolgere controlli dell'età. Queste misure saranno attuate nell'ambito di una coregolamentazione degli attori privati e statali.

Situazione iniziale

Il continuo sviluppo di nuove tecnologie e i cambiamenti nel comportamento dei bambini e dei giovani pongono numerose sfide nell'ambito della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media. Una moderna protezione in quest'ambito deve, da un lato, proteggere i minori dai contenuti medialità che potrebbero ripercuotersi negativamente sullo sviluppo della loro personalità, prevedendo misure normative e, dall'altro, far sì che i minori nonché le persone responsabili della loro educazione e le persone di riferimento siano in grado di gestire adeguatamente le opportunità e i rischi, promuovendone le competenze medialità. In materia si rileva una particolare necessità d'intervento. Il disegno di legge federale sulla protezione dei minori nei settori dei film e dei videogiochi ha lo scopo di proteggere i minori dai contenuti di film e videogiochi che possono nuocere al loro sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale.

Contenuto del disegno

La legge federale proposta si fonda sull'articolo 95 capoverso 1 della Costituzione federale, che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. Al fine di proteggere i minori dai contenuti di film e videogiochi non appropriati per loro, gli organizzatori di eventi pubblici in cui sono resi accessibili film o videogiochi, i fornitori di film e videogiochi su supporto audiovisivo e i fornitori di servizi a richiesta saranno tenuti a indicare l'età minima necessaria e a svolgere controlli dell'età. Queste misure saranno attuate secondo il principio della coregolamentazione. Ciò significa che gli operatori del settore dei film e quelli del settore dei videogiochi avranno la possibilità di sviluppare i sistemi di classificazione in base all'età e le regole per l'indicazione dell'età minima e dei descrittori di contenuto nonché per il controllo dell'età per il proprio settore. A tal fine, gli operatori attivi nella produzione, nel noleggio, nella distribuzione, nell'importazione, nel commercio all'ingrosso e in quello d'intermediazione, che offrono supporti audiovisivi o servizi a richiesta oppure rendono accessibili film o videogiochi nel quadro di eventi pubblici potranno associarsi in un'organizzazione finalizzata alla protezione dei minori nel loro rispettivo settore (organizzazione per la protezione dei minori) ed elaborare una regolamentazione in materia di protezione dei minori. Potranno presentare una richiesta affinché la loro regolamentazione sia dichiarata vincolante nei confronti degli operatori che non sono membri di queste organizzazioni. Il Consiglio federale deciderà in merito a tale richiesta. Le regolamentazioni in materia di protezione dei minori dovranno

soddisfare determinati requisiti minimi, che saranno fissati per legge. Per il settore dei servizi a richiesta e dei servizi di piattaforma è previsto un coordinamento con la regolamentazione europea: in analogia con la direttiva dell'Unione europea sui servizi di media audiovisivi, i summenzionati servizi aventi sede in Svizzera dovranno munirsi di sistemi di controllo dell'età nonché di sistemi di controllo parentale e per la segnalazione di contenuti non appropriati per i minori.

Il disegno prevede che il rispetto delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori dovrà essere verificato dalle organizzazioni per la protezione dei minori, cui spetterà anche il compito di sanzionare le eventuali violazioni commesse dai propri membri. Il rispetto degli obblighi concernenti l'indicazione dell'età minima e dei descrittori di contenuto nonché i controlli dell'età nel rendere accessibili film e videogiochi sarà però soggetto anche al controllo dei Cantoni (sul loro territorio) e dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (commercio online, servizi a richiesta e servizi di piattaforma) e le violazioni della legge saranno sanzionabili. Il perseguimento penale incomberà ai Cantoni.

Il disegno prevede inoltre che l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sia responsabile per il coordinamento delle misure di protezione dei minori proposte per il settore dei film e quello dei videogiochi e che sia tenuto a valutare regolarmente l'efficacia di queste misure.

Con la normativa proposta, per la prima volta si disporrà di uno standard uniforme per tutta la Svizzera per la protezione dei minori dai contenuti di film e videogiochi inappropriati per loro.

Indice

Compendio	7188
1 Situazione iniziale	7192
1.1 Necessità di agire e obiettivi	7192
1.1.1 Introduzione	7192
1.1.2 Giovani e media – Attuali sviluppi e sfide	7197
1.1.3 Regolamentazione vigente nel settore dei film e in quello dei videogiochi in Svizzera	7203
1.1.4 Obiettivi della legge	7213
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	7213
1.2.1 Forme di regolamentazione possibili	7214
1.2.2 Motivazione e valutazione della soluzione scelta	7216
1.3 Rapporto con il programma di legislatura, con il piano finanziario e con le strategie del Consiglio federale	7219
1.4 Interventi parlamentari	7220
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	7221
2.1 Gruppo di accompagnamento	7221
2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione	7221
2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	7223
2.4 Punti controversi non risolti	7225
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	7226
3.1 Regolamentazione in singoli Paesi	7226
3.2 Collaborazione internazionale nell'ambito delle autoregolamentazioni e coregolamentazioni	7229
3.3 Regolamentazione a livello europeo	7231
4 Punti essenziali del progetto	7234
4.1 La normativa proposta	7234
4.2 Compatibilità tra compiti e finanze	7238
4.3 Attuazione	7238
4.3.1 Attuazione prevista	7238
4.3.2 Esame dell'attuabilità nella procedura preparlamentare	7239
4.3.3 Valutazione dell'esecuzione	7240
5 Commento ai singoli articoli	7240
6 Ripercussioni	7266
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	7267
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	7267
6.3 Ripercussioni per l'economia	7267
6.4 Ripercussioni per la società	7270

6.5	Ripercussioni per l'ambiente	7271
7	Aspetti giuridici	7271
7.1	Costituzionalità	7271
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7272
7.3	Forma dell'atto	7272
7.4	Subordinazione al freno alle spese	7273
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	7273
7.6	Delega di competenze legislative	7274
7.7	Protezione dei dati	7274
	Elenco delle abbreviazioni	7275
	Legge federale sulla protezione dei minori nei settori dei film e dei videogiochi (LPMFV) (Disegno)	7277

Messaggio

- 1** **Situazione iniziale**
- 1.1** **Necessità di agire e obiettivi**
- 1.1.1** **Introduzione**

Oggi giorno non si può più immaginare la vita quotidiana senza i media digitali. I bambini e i giovani li utilizzano nel loro tempo libero, a scuola e nel luogo di formazione. Negli ultimi anni si sono registrati rapidi sviluppi tecnologici con ripercussioni sulle modalità di utilizzo dei media da parte dei bambini e dei giovani e sulle opportunità e sui rischi a esse connessi. Nel contempo, questi sviluppi e i conseguenti rischi sono stati oggetto di numerosi interventi parlamentari. In adempimento di alcuni di essi relativi a singoli aspetti specifici – quali il rapporto tra nuovi media e violenza, l'uso eccessivo di Internet o i media sociali –, il nostro Consiglio ha pubblicato diversi rapporti. Inoltre, su nostro incarico, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha attuato dal 2011 al 2015 il programma nazionale Giovani e media. Sulla base di queste attività, abbiamo adottato il rapporto del 13 maggio 2015¹ «Giovani e media. Futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera. Rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione Bischofberger 10.3466 "Protezione dei giovani dai rischi dei media e lotta alla cybercriminalità. Maggiore efficacia ed efficienza"», (di seguito «rapporto Giovani e media»), corredato di un'analisi della necessità d'intervento, e abbiamo conferito al Dipartimento federale dell'interno (DFI) un mandato di verifica per l'elaborazione di una legge federale che stabilisca un disciplinamento in materia di film e videogiochi. Di seguito sono brevemente esposti i principali interventi parlamentari e le attività più importanti svolte in quest'ambito.

Rapporti del Consiglio federale pubblicati e progetti legislativi in corso

Il 20 maggio 2009² il nostro Consiglio ha adottato il rapporto di base «I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media», redatto in adempimento dei postulati Leuthard 03.3298 «Violenza giovanile», Amherd 06.3646 «Violenza giovanile. Più efficienza e maggiore efficacia nella prevenzione» e Galladé 07.3665 «Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza nei media d'intrattenimento». All'epoca avevamo respinto l'introduzione di una legislazione nazionale a tutela dell'infanzia e della gioventù contro la violenza nei media, richiesta nel postulato Galladé, annunciando però al contempo l'intenzione di adottare i necessari provvedimenti di regolamentazione a livello federale, nel caso in cui i Cantoni e le associazioni di categoria non svolgessero in modo soddisfacente il loro compito o se le misure prese da essi si rivelassero inefficaci.

¹ Il rapporto è disponibile all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > politica dell'infanzia e della gioventù > Protezione della gioventù.

² Il rapporto è disponibile all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > politica dell'infanzia e della gioventù > Protezione della gioventù.

Il 30 marzo 2012³ abbiamo inoltre adottato il rapporto «Pericolosità di Internet e dei giochi in rete», redatto in adempimento dei postulati Forster-Vannini 09.3521 e Schmid-Federer 09.3579, da cui è emerso che all'epoca in Svizzera si riscontrava un uso eccessivo, e quindi problematico, di Internet da parte di circa il 2,3 per cento dei giovani e dei giovani adulti. Il nostro Consiglio aveva pertanto stabilito che la promozione dell'individuazione e dell'intervento precoci andava intensificata. Inoltre, occorreva migliorare le basi scientifiche relative all'entità del fenomeno dell'abuso di Internet e documentare la sua ulteriore evoluzione. A tale scopo, nel Monitoraggio nazionale delle dipendenze⁴ dell'Ufficio federale della sanità pubblica sono stati inclusi alcuni quesiti di ricerca concernenti l'utilizzo di Internet.

Il 9 ottobre 2013 abbiamo adottato il rapporto «Base legale per i media sociali», redatto in adempimento del postulato Amherd 11.3912⁵, in cui siamo giunti alla conclusione che le esperienze maturate non rivelano gravi lacune nel diritto svizzero in materia di reti sociali come Twitter, Facebook o i blog. Per le reti sociali valgono le disposizioni di natura generale formulate nelle leggi vigenti, come ad esempio la legge federale del 19 giugno 1992⁶ sulla protezione dei dati (LPD) o il Codice penale (CP)⁷. Applicate con giudizio, tali prescrizioni forniscono una risposta appropriata alla maggior parte dei problemi che le piattaforme sociali pongono o potrebbero porre agli interessati e all'intera collettività. Il nostro Consiglio ha tuttavia ritenuto necessario chiarire alcuni aspetti concernenti il diritto in materia di telecomunicazioni, le regole che definiscono la responsabilità civile dei gestori di piattaforme e dei provider di Internet, la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e la protezione dei dati. Nel rapporto complementare del 10 maggio 2017 «Base legale per i media sociali: nuova analisi della situazione»⁸, abbiamo illustrato i risultati delle attività di verifica svolte nei settori menzionati. Per quanto concerne la legislazione sulle telecomunicazioni, è emerso che oggi moltissimi fornitori di servizi di telecomunicazione sono basati su Internet e sono pertanto necessarie nuove soluzioni a livello normativo. Il 22 marzo 2019⁹, approvando la modifica della legge del 30 aprile 1997¹⁰ sulle telecomunicazioni (LTC), il Parlamento ha introdotto esplicitamente la competenza di emanare disposizioni in materia di protezione dei minori nel settore delle telecomunicazioni. Si tratta ora di obbligare, mediante ordinanza, i fornitori di accesso a Internet a informare i propri clienti sulle possibili misure di protezione dei minori in rete. Essi non dovranno fornire soltanto informazioni generali, ma anche sostegno in caso di questioni concrete (possibili filtri, protezione tramite password, fonti per le raccomandazioni in materia

³ Il rapporto è disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo www.bag.admin.ch > Das BAG > Publikationen > Bundesratsberichte > Bundesratsberichte 2006–2015 > 2012. Cfr. www.suchtmmonitoring.ch (in tedesco e in francese).

⁴ Il rapporto è disponibile all'indirizzo www.ufcom.admin.ch > Svizzera digitale e internet > Comunicazione digitale > Media sociali.

⁶ RS 235.1

⁷ RS 311.0

⁸ Il rapporto è disponibile all'indirizzo www.ufcom.admin.ch > Svizzera digitale e internet > Comunicazione digitale > Media sociali.

⁹ FF 2019 2275

¹⁰ RS 784.10

di età ecc.). La revisione dell'ordinanza del 9 marzo 2007¹¹ sui servizi di telecomunicazione è stata in consultazione fino al 25 marzo 2020¹².

Per quanto concerne la responsabilità civile dei provider, nel nostro rapporto dell'11 dicembre 2015¹³ siamo giunti alla conclusione che una regolamentazione legale della responsabilità civile dei provider avente validità generale per tutti gli ambiti giuridici non è opportuna. Pur approvando la procedura per la notifica e la rimozione di contenuti (procedura «Notice and Takedown») prevista nelle condizioni generali di reti sociali quali Facebook e Twitter, ci siamo dichiarati contrari a che tali misure di autoregolamentazione vengano sancite quali obblighi giuridici.

Le attuali lacune della LPD, dovute al rapido sviluppo tecnologico, saranno colmate grazie a una revisione totale della legge e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati, che al momento sono discusse alle Camere federali¹⁴. Nel relativo messaggio del 15 settembre 2017¹⁵ spieghiamo che si intende tra l'altro permettere alle persone interessate di riprendere il controllo dei propri dati, che, con l'evoluzione della società digitale, sono raccolti in enormi quantità (big data) e trattati in modo sempre meno trasparente (p. es. profilazioni basate su algoritmi). Inoltre, uno degli obiettivi prioritari definiti nel quadro della strategia «Svizzera digitale» del 5 settembre 2018¹⁶ è il potenziamento delle capacità digitali delle persone per l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), che comprende anche il miglioramento della trasparenza nell'elaborazione dei dati da parte degli utenti delle TIC e il rafforzamento del loro controllo sui propri dati. La revisione totale della LPD permetterà di raggiungere questo obiettivi.

Infine, come già menzionato, in adempimento della mozione Bischofberger 10.3466 «Protezione dei giovani dai rischi dei media e lotta alla cybercriminalità. Maggiore efficacia ed efficienza», il 13 maggio 2015 abbiamo adottato il rapporto *Giovani e media*, in cui abbiamo preso atto delle analisi svolte in materia. Nel rapporto, abbiamo individuato i problemi da affrontare in via prioritaria e proposto diverse misure, tra cui l'esame di una coregolamentazione di diritto federale come quella proposta con il presente messaggio, volta a proteggere i minori dai contenuti non appropriati di film e videogiochi.

Programma nazionale di promozione delle competenze medial

Nel nostro rapporto di base summenzionato, abbiamo sottolineato l'importanza delle offerte di promozione delle competenze medial (la cosiddetta alfabetizzazione mediatica) e della prevenzione della violenza. A tale proposito, con decisione dell'11 giugno 2010, abbiamo incaricato l'UFAS di assumere la gestione strategica e l'attuazione operativa di un programma nazionale quinquennale per la protezione

¹¹ RS 784.101.1

¹² La documentazione relativa alla consultazione è disponibile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > DATEC.

¹³ Il rapporto è disponibile all'indirizzo www.ufg.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Rapporti, perizie e decisioni > Rapporti e perizie > 2015.

¹⁴ Numero dell'oggetto 17.059.

¹⁵ FF 2017 5939

¹⁶ La strategia è disponibile all'indirizzo www.ufcom.admin.ch > Svizzera digitale e internet > Svizzera digitale.

dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e per la promozione delle competenze medialità. Il programma, intitolato «Giovani e media», è stato attuato in collaborazione con i Cantoni, i settori interessati e gli organi federali competenti dal 2011 al 2015. Esso si prefiggeva principalmente di promuovere un utilizzo dei media digitali sicuro, responsabile e consono all'età da parte di bambini e giovani e di fornire a genitori, insegnanti ed esperti sostegno, consigli e informazioni mirate per un accompagnamento adeguato. Oltre a garantire la direzione del programma, la Confederazione ha assunto compiti di coordinamento e promosso la collaborazione e i contatti tra i vari attori operanti in quest'ambito. A conclusione del programma, nel 2015, abbiamo incaricato l'UFAS di proseguire le misure della Confederazione inerenti alla protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media (sostegno e coordinamento) e di presentare al Consiglio federale ogni cinque anni un rapporto sullo stato dell'attuazione delle misure adottate e dei relativi risultati.

Interventi parlamentari e iniziative cantonali

Negli ultimi anni sono stati sottoposti al Consiglio federale numerosi interventi parlamentari sul tema della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e sono state presentate anche diverse iniziative cantonali. I principali interventi e iniziative cantonali sulla protezione normativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media sono sintetizzati di seguito.

La mozione Hochreutener 07.3870 «Divieto dei videogiochi violenti» incarica il Consiglio federale di elaborare un progetto di legge che vieti la vendita a bambini e giovani di videogiochi violenti (i cosiddetti «ego shooter», che rientrano nelle categorie 16+/18+ secondo il sistema di classificazione Pan-European Game Information, PEGI). Sottolineando l'importanza di proteggere soprattutto i minori dalle rappresentazioni medialità violente, l'autore della mozione chiede di valutare l'opportunità di un divieto generale della vendita di videogiochi violenti a bambini o giovani o di un ulteriore ampliamento della protezione dei minori. Al riguardo fa riferimento al codice di condotta SIEA/PEGI per la tutela della gioventù (cfr. n. 1.1.3) e indica la necessità di esaminare come sancire nella legge tale procedura, che si fonda su un sistema di autoregolamentazione volontaria.

La mozione Allemann 09.3422 «Divieto per i videogiochi violenti» esige un divieto assoluto in materia e incarica il Consiglio federale di introdurre un divieto di produzione, promozione, importazione, vendita e riproduzione di videogiochi in cui la rappresentazione di scene di violenza, ai danni di persone o di creature dalle sembianze umane, contribuisce al successo del gioco stesso. Secondo l'autrice della mozione, appare opportuno e ragionevole sancire la messa al bando totale dei videogiochi violenti. A suo avviso, i codici di condotta adottati dai produttori e dai rivenditori relativi all'etichettatura per fasce d'età (p. es. come con il sistema PEGI) possono essere facilmente aggirati e non rappresentano quindi una valida alternativa al divieto. La mozione sarebbe attuabile mediante una precisazione dell'articolo 135 CP.

Il nostro Consiglio aveva proposto di respingere entrambe le mozioni, indicando che, ai sensi dell'articolo 135 CP, già oggi vige il divieto assoluto per le rappresentazioni di atti di cruda violenza. Nel nostro parere in risposta alla mozione Allemann 09.3422 avevamo però constatato la necessità di rafforzare la protezione dei

giovani contro le rappresentazioni di atti di violenza, ipotizzando anche la possibilità di divieti (oltre a quelli previsti nel CP) per la vendita e la diffusione di rappresentazioni violente che, pur non rientrando nel campo d'applicazione dell'articolo 135 CP, non sono adatte per determinate categorie d'età. Anche la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S), nel suo rapporto del 15 febbraio 2010, aveva espresso riserve in merito all'attuazione di un divieto assoluto come quello richiesto dalla mozione Allemann. Nella stessa occasione si era tuttavia dichiarata unanime nel ritenere che la vendita di videogiochi violenti ai giovani di età inferiore a 16 o 18 anni dovesse essere vietata mediante classificazioni vincolanti. Si era inoltre detta favorevole a porre condizioni chiare a livello nazionale, considerando necessario adottare disposizioni vincolanti per i videogiochi violenti. Per questi motivi, la CAG-S aveva proposto di accogliere le mozioni Hochreutener 07.3870 e Allemann 09.3422, che sono state quindi sottoposte al Consiglio federale il 18 marzo 2010. Le due mozioni non sono ancora state attuate, con la motivazione dei lavori in corso nel quadro del programma Giovani e media e dell'elaborazione del presente disegno. Oltre agli interventi parlamentari, sono state presentate anche diverse iniziative cantonali che chiedono un divieto a livello nazionale dei videogiochi violenti o l'introduzione di un sistema di classificazione per età omogeneo per i media digitali e televisivi. Si tratta segnatamente delle iniziative cantonali di Berna 08.316 «Divieto di “giochi violenti”», San Gallo 09.313 «Violenza nei videogiochi e nei media: misure efficaci e uniformi per proteggere bambini e adolescenti», Ticino 09.314 «Revisione dell'articolo 135 del CP», Friburgo 09.332 «Vietare i videogiochi violenti», Zugo 10.302 «Vietare i videogiochi violenti» e Lucerna 11.301 «Proteggere i giovani dai giochi e sport violenti». Facendo riferimento ai lavori previsti nel quadro del programma Giovani e media, l'esame preliminare di queste iniziative cantonali è stato sospeso per più di un anno, con la sola eccezione dell'iniziativa del Cantone di Lucerna, che oltre al divieto dei videogiochi chiedeva anche il divieto di sport violenti quali Ultimate Fighting e alla quale non è stato dato seguito.

Mandato del Consiglio federale

Nel nostro rapporto Giovani e media siamo giunti alla conclusione che per garantire una protezione adeguata dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media occorrono misure sia in ambito normativo che in ambito educativo. Abbiamo pertanto incaricato il DFI di proseguire le misure di protezione educativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media sviluppate nel quadro del programma Giovani e media.

Per quanto concerne la protezione normativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media, è stata rilevata una particolare necessità d'intervento nell'ambito prioritario dei contenuti inappropriati per determinate fasce d'età, soprattutto in materia di film e videogiochi. Il nostro Consiglio ha pertanto incaricato il DFI di valutare, in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), se fosse opportuno emanare una regolamentazione di diritto federale per il settore dei film e quello dei videogiochi in virtù dell'articolo 95 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁷ e come impostarla. I risultati di queste verifiche ci sono stati presentati il 19 ottobre 2016. Su questa base, abbiamo incaricato il DFI di elaborare, con il

¹⁷ RS 101

coinvolgimento delle principali associazioni di categoria interessate e dei Cantoni, un nuovo disegno di legge federale.

1.1.2 **Giovani e media – Attuali sviluppi e sfide**

Lo sviluppo tecnologico produce un'offerta di media e servizi di comunicazione estremamente variegata e in continua evoluzione, che i bambini e i giovani utilizzano nel loro tempo libero, a scuola e sul posto di formazione. Oltre ad apprendere a leggere, scrivere e calcolare, partecipando attivamente alla società dei media essi imparano anche una tecnica culturale che oggi è indispensabile per affrontare diverse situazioni della vita quotidiana e professionale. Al contempo, però, l'utilizzo dei media digitali comporta numerosi rischi che possono avere ripercussioni negative sulla salute fisica e psichica dei bambini e dei giovani. Di seguito sono illustrati le tendenze di utilizzo e gli sviluppi tecnologici più recenti, nonché i problemi che ne derivano per i bambini e i giovani e le sfide cui deve far fronte la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media.

Utilizzo dei media e sviluppo tecnologico

Utilizzo dei media

I dati dello studio JAMES 2018¹⁸ mostrano l'attuale diffusione dell'utilizzo dei media digitali da parte dei giovani in Svizzera. Nel 2018 il 99 per cento dei giovani tra i 12 e i 19 anni possedeva uno smartphone. Tutti i giovani in possesso di un cellulare lo usano regolarmente, ossia ogni giorno o più volte alla settimana. Il 96 per cento dei giovani utilizza Internet regolarmente. Tra il 2012 e il 2018 la quota dei giovani svizzeri che naviga in rete tramite un dispositivo mobile è salita dal 68 all'89 per cento. Un netto aumento si registra anche per quanto riguarda la quota dei giovani che guardano video su Internet, che dal 2012 al 2018 è passata dal 40 all'82 per cento. I giovani sono attivi online in media circa due ore e mezzo al giorno, nel fine settimana o durante le vacanze quattro ore. Essi dedicano la maggior parte di questo tempo alle chat o alla comunicazione sulle reti sociali. Il 94 per cento dei giovani svizzeri è iscritto ad almeno una rete sociale: le preferite sono Instagram (87 %) e Snapchat (86 %), seguite da Facebook (52 %). Per comunicare i giovani ricorrono anche a servizi di comunicazione per dispositivi mobili quali WhatsApp o Threema. Il 95 per cento di chi possiede un cellulare utilizza tali app più volte alla settimana e l'88 per cento addirittura ogni giorno. Tra il 2012 e il 2018 l'uso delle reti sociali su dispositivi mobili è passato dal 59 al 90 per cento.

In Svizzera il 69 per cento dei giovani fruisce regolarmente dell'offerta televisiva. Circa il 29 per cento dei giovani guarda un DVD almeno ogni due settimane e il 52 per cento va al cinema almeno una volta al mese.

Quasi il 70 per cento dei giovani svizzeri indica di giocare almeno di tanto in tanto a un videogioco, anche se questa è l'attività in cui si registra la differenza più marcata tra i sessi: la quota è del 91 per cento tra i ragazzi e solo del 48 per cento tra le

¹⁸ Cfr. Suter et al., *JAMES. Giovani, attività, media – rilevamento Svizzera*, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Zurigo 2018.

ragazze. Interpellati sui loro tre videogiochi preferiti, i giovani hanno indicato più frequentemente i cosiddetti sparattutto in prima e terza persona¹⁹ come *Fortnite* o *Call of Duty* (30 %), seguiti dai giochi di sport come *FIFA* o *NHL* (14 %) e da quelli «open world»²⁰ come *Minecraft* (13 %).

Nello studio *JAMESfokus* 2017²¹, inoltre, sono state verificate le categorie d'età dei film e dei videogiochi indicati dai giovani come i loro preferiti, e poi confrontate con l'età degli interpellati. Ne è emerso che per quanto concerne i loro film preferiti i giovani sono piuttosto propensi ad attenersi alle indicazioni dell'età consentita (68 %), mentre per i videogiochi preferiti questo vale solo nel 34 per cento dei casi.

Lo studio *MIKE* 2017²² ha esaminato il comportamento di utilizzo dei media dei bambini e ragazzi tra i 6 e i 13 anni in Svizzera. I risultati mostrano che la loro attività mediale più frequente, oltre ad ascoltare musica e leggere libri, è guardare la televisione: solo il 3 per cento dei bambini di scuola elementare in Svizzera non la guarda mai. Per quanto riguarda il tipo di media, il loro preferito è il cellulare: il 79 per cento dei bambini e ragazzi lo utilizza almeno di tanto in tanto e il 48 per cento ne ha uno proprio. Il cellulare è usato soprattutto per giocare ai videogiochi, ascoltare musica, guardare video online nonché inviare e ricevere messaggi. Il 34 per cento dei bambini e ragazzi possiede un proprio tablet. Il 74 per cento ne utilizza uno almeno di tanto in tanto e l'86 per cento naviga in Internet. L'attività mediale preferita nel tempo libero è giocare ai videogiochi: il 66 per cento dei bambini e ragazzi lo fa almeno una volta alla settimana, il 34 per cento quasi ogni giorno e solo il 10 per cento non gioca mai ai videogiochi. I ragazzi giocano nettamente più spesso delle ragazze.

Per quanto concerne l'età in cui si inizia a utilizzare Internet, si rileva che questa è in continuo calo a livello europeo. Secondo studi tedeschi²³, già un quarto dei bambini di 7 anni usa Internet più volte alla settimana. La quota dei bambini piccoli che

- 19 Secondo Wikipedia, *Sparattutto in prima persona* (abbreviato spesso con l'acronimo FPS, dall'inglese «First Person Shooter») è un sottogenere dei videogiochi di tipo sparattutto, che in questo caso adottano una visuale in prima persona, ossia il giocatore vede sullo schermo la simulazione di ciò che vedrebbe se si trovasse veramente nei panni del proprio personaggio, con prospettiva tridimensionale. Normalmente, in un videogioco di questo genere, nella parte bassa del campo visivo è possibile vedere la propria arma. Negli sparattutto in terza persona («Third Person Shooter») la prospettiva è collocata a una distanza fissa dietro al personaggio che il giocatore è chiamato a impersonare e comandare (it.wikipedia.org > Sparattutto in prima persona e Sparattutto in terza persona; consultati il 6.4.2020).
- 20 Secondo Wikipedia, con il termine «open world» si intende un videogioco in cui il giocatore può muoversi liberamente all'interno di un mondo virtuale; infatti è data ampia libertà al giocatore, il quale può scegliere come e quando affrontare obiettivi o dedicarsi alla semplice interazione con l'ambientazione e ciò che la popola (it.wikipedia.org > Open world; consultato il 6.4.2020).
- 21 Willemsen et al., *JAMESfokus. Filme - Games - YouTuber*, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Zurigo 2017.
- 22 Genner et al., *MIKE. Medien / Interaktion / Kinder / Eltern. Ergebnisbericht zur MIKE-Studie 2017*, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Zurigo 2017.
- 23 Rilevazione «Kinder am Tablet – Beobachtungen zur Medienaneignung zwei- bis sechsjähriger Kinder» del Deutsches Jugendinstitut (DJI), 2016; indagine svolta nel 2015 dal DJI presso i genitori di bambini e ragazzi di età compresa tra 1 anno e 15 anni; studio miniKIM 2014 del Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest.

utilizza Internet cresce con l'età, passando dal 2 per cento a 1 anno, al 9 per cento a 2 anni, all'11 per cento a 3 anni, al 16 per cento a 4 anni e, infine, al 24 per cento a 5 anni. Inoltre già l'11 per cento dei bambini di 1 anno, il 26 per cento di quelli di 2 anni, il 31 per cento di quelli di 3 anni e il 37 per cento di quelli di 4 anni hanno esperienza con le app. I bambini tedeschi guardano la televisione in media 43 minuti al giorno (2–3 anni: 34 minuti, 4–5 anni: 52 minuti).

Per quanto concerne le tendenze di utilizzo dei media da parte dei bambini e dei giovani, si può osservare quanto segue²⁴. I bambini iniziano sempre più presto a usare i vari media elettronici. Questo vale non solo per la televisione, ma anche e soprattutto per i computer (e tablet), la telefonia mobile e Internet. Al contempo aumenta il tempo complessivo che bambini e giovani trascorrono con i media nella vita quotidiana. Si osserva inoltre un cambiamento delle abitudini, dal semplice consumo di contenuti standardizzati verso l'interazione, la comunicazione e l'auto-rappresentazione. Aumenta poi sempre più l'importanza di YouTube e dei servizi a richiesta come Netflix. YouTube è di gran lunga il portale più popolare tra i giovani svizzeri e le sue star sono parte integrante della cultura giovanile. Una tendenza importante è la sempre maggiore mobilità nell'utilizzo dei media, in particolare di Internet. Lo smartphone è ormai diventato un compagno fisso dei giovani. Poiché quasi tutti possiedono dispositivi propri, la loro autonomia in questo ambito è aumentata. Per i genitori è diventato dunque più difficile controllare che uso fanno dei media i loro figli.

Sviluppo tecnologico

Lo sviluppo tecnologico produce un'offerta estremamente variegata di media e servizi di comunicazione di cui i bambini e i giovani possono avvalersi e ai quali possono partecipare attivamente.

- I dispositivi mobili come gli smartphone e i tablet diventano sempre più piccoli e potenti e conoscono una diffusione esponenziale.
- Parallelamente è in continuo aumento il volume dei dati, i quali non vengono praticamente più salvati su dispositivi locali, bensì in centri di calcolo esterni (cloud).
- La convergenza di apparecchi, servizi e contenuti è sempre maggiore: lo smartphone riunisce telefono, computer, lettore musicale, fotocamera, videocamera, oltre a funzioni quali la connessione a Internet, la sveglia, il calendario ecc. Viceversa è possibile accedere a uno stesso servizio (p. es. Facebook) o a uno stesso contenuto (p. es. un film o un gioco) da diversi apparecchi. Questi ultimi diventano inoltre sempre più facili da utilizzare.
- Per i dispositivi mobili viene sviluppato un numero crescente di app che sfruttano la tecnologia della localizzazione per fornire informazioni utili agli utenti a seconda del luogo in cui si trovano. In questo modo, oltre a memo-

²⁴ Cfr. Dreyer et al., «Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich digitaler Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 9/13 (secondo rapporto, in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2013, pag. 25; Waller et al., *JAMES. Giovani, attività, media – rilevamento Svizzera*, Zurigo, ZHAW 2016.

rizzare dati personali, i fornitori di telefonia mobile e di altri servizi possono elaborare mappe degli spostamenti.

Gli sviluppi tecnologici comportano dunque una «iperconnessione» e consentono una raggiungibilità digitale costante, come pure un accesso illimitato a dati, informazioni e comunicazione, sempre e ovunque. Le possibilità di comunicazione in tempo reale e di trasmissione di dati in diretta rendono tutto più veloce²⁵.

Problemi attuali per i bambini e i giovani e necessità d'intervento

Tenuto conto delle conoscenze relative agli sviluppi tecnologici e alle tendenze di utilizzo, si possono individuare diversi problemi nell'uso dei media digitali per i bambini e i giovani. Questi ultimi non assumono più solo il ruolo di riceventi, vale a dire di osservatori di contenuti standardizzati (film, videogiochi ecc.), ma sempre più anche quello di partecipanti al mercato e a processi di comunicazione (azioni del minorenne come autore / produttore). In questa situazione possono essere confrontati a vari problemi, come illustrato sistematicamente nella tabella 1.

Tabella 1

Problemi che richiedono un intervento

Tipo di problema			Problemi inerenti ai fornitori di servizi		Problemi inerenti alla comunicazione	
			Contenuti standardizzati	Contatti individuali con i fornitori	Contatti individuali con altri interlocutori	Azioni del minorenne
Ruolo del minorenne			<i>Ricevente</i>	<i>Partecipante al mercato</i>	<i>Partecipante a processi di comunicazione</i>	<i>Autore / Produttore</i>
Tipi di rischio	Rischi inerenti ai valori morali	Violenza	Contenuti violenti, minacciosi o che incitano all'odio	Pressioni (p. es. società d'incasso), minacce di sanzioni contrattuali	Molestie, vessazioni, intimidazioni, cyberbullismo (in quanto vittima)	Molestie, intimidazioni o cyberbullismo (in quanto autore)
		Sessualità	Contenuti indesiderati di natura sessuale o pornografica	Spam a contenuto erotico	Ricezione di messaggi ambigui, contatti con pedofili	Molestie sessuali a danno di altri, realizzazione e pubblicazione di materiale pornografico

²⁵ Sarah Genner, *Digitale Transformation. Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche in der Schweiz – Ausbildung, Bildung, Arbeit, Freizeit*, Zurigo, ZHAW 2017; pubblicato (in tedesco, con riassunto in italiano) dalla Commissione federale per l'infanzia e la gioventù, pag. 14.

Tipo di problema		Problemi inerenti ai fornitori di servizi		Problemi inerenti alla comunicazione	
		Contenuti standardizzati	Contatti individuali con i fornitori	Contatti individuali con altri interlocutori	Azioni del minorenni
	Altro	Propositi razzisti, informazioni e consigli fallaci o distorti (p. es. sulle droghe, l'anoressia e l'auto-mutilazione)	Appelli contrari alla morale rivolti ai consumatori o ai partner contrattuali	Istigazione da parte di terzi ad automutilarsi o ad adottare comportamenti socialmente inappropriati o criminali	Pubblicazione di contenuti problematici, p. es. in relazione con il suicidio, l'anoressia e l'istigazione all'emulazione
	Rischi commerciali	Pubblicità, sponsoring, pubblicità indiretta, spam	Micropagamenti, acquisti «in-app», giochi a premi, abbonamenti indesiderati, frodi, inganni	Pressione esercitata dal gruppo, pressione reciproca («social games»)	Upload illegali, download di malware, pirateria elettronica, giochi d'azzardo
	Rischi legati all'utilizzo eccessivo	Drammaturgia che induce a un utilizzo eccessivo dei media	Tariffe forfettarie, sistema di bonus e sconti	Pressione esercitata dal gruppo, concorrenza	Stress da prestazione autoimposto, a scapito di attività alternative
	Rischi legati ai dati personali	–	Scarsa trasparenza nell'uso e nella trasmissione di dati personali	Raccolta in segreto di dati personali da parte di altri interlocutori	Esibizioni problematiche della propria persona (consumo di droghe, idee politiche, orientamento sessuale)

Legenda:  = ambiti con una necessità d'intervento urgente
 = altri ambiti importanti con una necessità d'intervento

Fonte: Dreyer et al., «Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich digitaler Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 9/13 (rapporto II, in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015.

Nel rapporto *Giovani e media* il nostro Collegio è giunto alla conclusione che nell'ambito della protezione normativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dai media vi sono quattro ambiti problematici da affrontare in via prioritaria:

- contenuti mediali soggetti a divieto generale, ossia vietati anche agli adulti (pedopornografia, rappresentazioni di atti di cruda violenza, razzismo ecc.);
- contenuti mediali non appropriati per determinate fasce d'età (pornografia e violenza più leggera, scene minacciose ecc.);

- messaggi nocivi nell’ambito della comunicazione individuale (calunnie, molestie, offese e coazione di altre persone tramite i mezzi di comunicazione elettronici, [ciberbullismo], adescamento di minori da parte di adulti allo scopo di coinvolgerli in attività a sfondo sessuale [grooming], invio di immagini erotiche di sé o di messaggi erotici o pornografici [sexting] ecc.);
- trattamento poco trasparente dei dati personali e quindi con conseguenze difficilmente valutabili (acquisizione, utilizzo e trasmissione di dati a terzi ecc.).

Per ciascun ambito abbiamo indicato l’impostazione delle regolamentazioni vigenti in materia di protezione dei minori.

I contenuti medialti soggetti a divieto generale sono già oggi disciplinati dal CP. Secondo l’articolo 135 CP sono assolutamente vietate le rappresentazioni che, senza avere alcun valore culturale o scientifico degno di protezione, mostrano con insistenza atti di cruda violenza verso essere umani o animali. In virtù dell’articolo 197 capoversi 4 e 5 CP sono inoltre vietati gli oggetti o le rappresentazioni che mostrano pornografia «dura», ossia atti sessuali con animali o atti sessuali violenti tra adulti oppure con minorenni. Nei contenuti penalmente perseguibili rientrano anche le esternazioni razziste ai sensi dell’articolo 261^{bis} CP. Per quanto riguarda il blocco di siti Internet con contenuti di pornografia dura, i fornitori di servizi di accesso a Internet svizzeri (Internet access provider) sono assistiti dall’Ufficio federale di polizia (fedpol), che mette a loro disposizione un elenco aggiornato dei siti esteri con contenuti pornografici (presumibilmente) vietati. In tal modo i fornitori di servizi di accesso a Internet possono bloccare l’accesso a pagine con contenuti penalmente rilevanti e dirottare gli utenti su una pagina di blocco. L’iniziativa di settore dell’Associazione svizzera delle telecomunicazioni (asut) prevede al riguardo quanto segue: «[i] firmatari introducono questa lista nei loro sistemi, bloccano gli indirizzi in questione e impediscono l’accesso dei loro utenti a siti internazionali dal contenuto pedopornografico dalla Svizzera»²⁶. La problematica dei contenuti presumibilmente vietati non concerne solo i fornitori di servizi di accesso a Internet ma anche quelli che mettono a disposizione di terzi, dietro remunerazione, l’infrastruttura tecnica (spazio per la memorizzazione dei dati, capacità di calcolo, capacità di trasmissione) (Internet hosting provider). Anche se generalmente non si assumono responsabilità a livello editoriale, questi sono tecnicamente in grado di bloccare contenuti indesiderati salvati sui loro server. Le direttive contenute nel «Code of Conduct Hosting»²⁷ dell’associazione di categoria dell’industria TIC e online (Swico) stabiliscono una procedura di notifica e rimozione, che permette di segnalare ai fornitori di servizi di hosting i contenuti presumibilmente illegali pubblicati dai clienti. È illecito, tra l’altro, qualsiasi contenuto che «costituisce titolo di reato (segnatamente pornografia, atti di violenza, razzismo od oltraggio all’onore)»²⁸. Se

²⁶ asut, *Nuova iniziativa di settore dell’asut per la tutela dei giovani dai mass media*, 2016, pag. 4. L’iniziativa di settore è sostenuta da Sunrice Communications SA, UPC Svizzera Sagl, Salt Mobile SA e Swisscom SA. L’iniziativa è disponibile all’indirizzo <https://asut.ch> > Publications > Initiative sectorielle (consultato il 6.4.2020).

²⁷ Le direttive sono disponibili (in tedesco e in francese) all’indirizzo www.swico.ch > Verband > Fachgremien > Interessensgruppen > Hosting (consultato il 06.04.2020).

²⁸ Code of Conduct Hosting. Notice, n. 4.1.

la notifica riguarda contenuti molto probabilmente illegali o se rischia di rendersi penalmente o civilmente responsabile, il fornitore di servizi di hosting può bloccare, completamente o parzialmente, a propria discrezione, l'accesso al sito in questione fino a quando le parti non giungano a un'intesa o la situazione non sia stata chiarita da un tribunale o da un'autorità competente.

Considerato che in Svizzera a Internet e alle reti sociali si applicano le regolamentazioni generali del CP, anche per le azioni diffamatorie, moleste e minatorie all'origine di fenomeni quali cyberbullismo, grooming e sexting sono in linea di massima disponibili strumenti penali.

Il problema della mancanza di trasparenza in materia di acquisizione, utilizzo e trasmissione di dati a terzi è disciplinato dalla LPD. Con la revisione totale attualmente discussa in Parlamento, si intende adeguare la LPD agli sviluppi tecnologici e colmare così le lacune esistenti.

Resta dunque il problema dei contenuti non appropriati per determinate fasce d'età, soprattutto in materia di film e videogiochi. Al riguardo sussiste una particolare necessità d'intervento, dovuta alla persistenza di lacune e carenze a livello normativo (cfr. n. 1.1.3).

Il rapporto *Giovani e media* ha inoltre segnalato che in determinati ambiti problematici una regolamentazione è inutile, ragion per cui occorre puntare in primo luogo sull'alfabetizzazione mediatica (protezione educativa dell'infanzia e della gioventù dei rischi dei media) per ottenere risultati. Si tratta principalmente di situazioni in cui i minorenni assumono il ruolo di autori/produttori o partecipanti al mercato, tra cui rientrano anche le microtransazioni e l'acquisto di prestazioni e beni all'interno di videogiochi (acquisti «in-game») o di app (acquisti «in-app»).

1.1.3 Regolamentazione vigente nel settore dei film e in quello dei videogiochi in Svizzera

Negli ultimi anni il settore dei film e quello dei videogiochi hanno registrato sviluppi tecnologici enormi. Oggi film e videogiochi possono essere diffusi e fruiti tramite i più svariati canali mediali, il che pone nuove sfide per l'accompagnamento e la protezione dei minori (cfr. tabella 2).

Tabella 2

Tipi di media e canali medialti

Canale mediale Tipo di media	Supporto audiovisivo (supporto fisico)	Reti di dati	Evento pubblico
Film	CD, DVD, altri supporti audiovisivi	TV, servizi a richiesta (video on demand), servizi di piattaforma per la condivisione di video, download	Cinema
Videogiochi	CD, DVD, altri supporti audiovisivi	Giochi online (piattaforme di giochi e di videogiochi, accessibili tramite navigatore o altro), download	Fiere di videogiochi, tornei di videogiochi ecc.

La regolamentazione nei settori dei film e dei videogiochi è molto complessa: in base al diritto vigente, a seconda del tipo di media, essa avviene a livello federale (TV) o cantonale (cinema, film, videogiochi), ma in realtà la maggior parte dei Cantoni rinuncia a un disciplinamento. Inoltre, diverse associazioni di categoria si sono impegnate ad attuare misure di autoregolamentazione.

Regolamentazione nel settore dei supporti audiovisivi*Film su supporto audiovisivo*

La competenza di legiferare nel settore dei film su supporto audiovisivo (DVD, Blu-ray) spetta in primo luogo ai Cantoni. Se è vero infatti che l'articolo 95 capoverso 1 Cost. attribuisce alla Confederazione un'ampia competenza legislativa per regolamentare l'attività economica privata (cfr. n. 7.1), finora essa non se ne è avvalsa in questo ambito giuridico, ragion per cui non esistono norme di diritto federale per la protezione dei minori in materia di film e videogiochi.

A livello intercantonale, sulla base di una convenzione cui hanno aderito tutti i Cantoni ad eccezione del Ticino, il 18 settembre 2012 è stata istituita la Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani²⁹. Lo scopo della Commissione è formulare raccomandazioni all'attenzione dei Cantoni e dei settori sulle età minime per le proiezioni pubbliche di film e per i film su supporto audiovisivo. Per le sue decisioni, si basa su quelle dell'organo di autocontrollo volontario dell'industria cinematografica tedesca (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH, FSK) e sulle sue cinque fasce d'età (a partire da 0, 6, 12, 16 e 18 anni; cfr. n. 3.2). In mancanza di una classificazione della FSK (in particolare nel caso dei film svizzeri e

²⁹ Convention du 26 octobre 2011 sur une commission nationale du film et de la protection des mineurs, conclue entre la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), ProCinema, l'Association suisse du vidéogramme (ASV) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP); www.filmrating.ch. > [Commission] > Convention (disponibile in tedesco e in francese; consultato il 6.4.2020).

di quelli provenienti dalle aree italoфона e francoфона), la Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani valuta autonomamente i film in questione, dopo averli visionati, attribuendo loro le categorie d'età seguenti: a partire da 0, 6, 8, 10, 12, 14, 16 e 18 anni. Per i film che già dispongono di una classificazione della FSK, la Commissione può comunque fissare una categoria d'età diversa, anche se nella pratica questo avviene solo per i film destinati a una proiezione nei cinema.

Nel settore dei film su supporto audiovisivo solo i Cantoni di Basilea Campagna, Basilea Città, Neuchâtel, Vaud, Vallese e Zurigo contemplano disposizioni legali in materia di protezione dei minori.

Quale misura di autoregolamentazione nell'ambito della vendita e del noleggio di film su supporto audiovisivo, nel 2007 l'Associazione svizzera del videogramma (ASV) ha emanato il codice di condotta settoriale «Movie Guide»³⁰, che obbliga i firmatari a indicare l'età minima sui supporti di memoria digitali e a controllare l'età degli acquirenti al momento della vendita. Il settore del commercio al dettaglio si impegna a dotarsi di un adeguato sistema di verifica dell'età per la vendita per corrispondenza e il commercio online (video on demand). Queste misure valgono tuttavia solo per i prodotti con una categoria d'età a partire dai 16 anni. Il codice di condotta contempla anche un meccanismo sanzionatorio. Secondo una stima dell'ASV, l'autoregolamentazione è applicata al 97 per cento del mercato di video e DVD in Svizzera³¹.

Videogiochi

Anche per quanto concerne i videogiochi la responsabilità di emanare disposizioni in materia di protezione dei minori incombe in primo luogo ai Cantoni. I Cantoni di Basilea Campagna, Basilea Città, Neuchâtel, Vaud, Vallese e Zurigo contemplano disposizioni legali in materia per la vendita e il noleggio di videogiochi, mentre a livello federale non esistono regolamentazioni.

Quale misura di autoregolamentazione, nel 2006 la l'associazione del settore svizzero dei videogiochi e dei giochi per computer (Swiss Interactive Entertainment Association, SIEA) ha approvato il codice di condotta SIEA/PEGI per la tutela della gioventù³². In base a esso, i firmatari si impegnano a mettere in commercio le merci per le quali esiste una raccomandazione in materia di età del sistema PEGI solo munite di tale indicazione. Il codice di condotta prescrive una verifica dell'età vincolante tramite controlli dei documenti d'identità al momento della vendita di videogiochi, ma solo per quelli raccomandati a partire dai 16 o 18 anni. Esso contempla

³⁰ www.svv-video.ch > Jugendschutz (disponibile in tedesco e in francese; consultato il 6.4.2020).

³¹ Latzer et al., «Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015, pag. 28.

³² Il codice di condotta è disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo www.siea.ch > Jugendschutz (consultato il 6.4.2020).

anche un meccanismo sanzionatorio. Secondo una stima della SIEA, il sistema PEGI è applicato a circa il 90–95 per cento dei giochi presenti sul mercato svizzero³³.

Le misure di autoregolamentazione adottate nel settore dei film e in quello dei videogiochi da parte della SIEA e dell'ASV sono state estese al settore di Internet, rispettivamente nel 2009 e nel 2014. Le prescrizioni concernenti l'indicazione dell'età minima e i controlli al momento della vendita si applicano dunque alle imprese firmatarie anche per il commercio online e quello per corrispondenza. A tal fine, il settore del commercio al dettaglio deve dotarsi di sistemi di controllo dell'età adeguati e sufficienti.

La regolamentazione nel settore dei film e in quello dei videogiochi su supporto audiovisivo si basa pertanto sull'autoregolamentazione delle associazioni di categoria. Solo in alcuni Cantoni esistono disposizioni legali supplementari in materia.

Regolamentazione nel settore della radiotelevisione

A livello internazionale, nel 1991 la Svizzera ha ratificato la Convenzione europea del 5 maggio 1989³⁴ sulla televisione transfrontaliera elaborata dal Consiglio d'Europa (cfr. n. 3.3).

In Svizzera l'emittenza, la preparazione tecnica, la trasmissione e la ricezione di programmi radiotelevisivi (denominati anche «servizi di media audiovisivi lineari» secondo la direttiva 2010/13/UE³⁵ dell'Unione europea [direttiva SMA]) sono disciplinate dalla legge federale del 24 marzo 2006³⁶ sulla radiotelevisione (LRTV). L'articolo 5 LRTV contempla una norma di protezione dei minori secondo cui le emittenti radiotelevisive devono provvedere, attraverso la scelta dell'ora di trasmissione o ricorrendo ad altri accorgimenti, affinché i minori non vengano confrontati con trasmissioni che possono nuocere al loro sviluppo.

In Svizzera non esiste alcun accordo settoriale delle emittenti di programmi radiotelevisivi.

Regolamentazione nel settore dei servizi a richiesta e dei servizi di piattaforma

La direttiva SMA non è vincolante per la Svizzera (cfr. n. 3.3).

L'articolo 93 capoverso 1 Cost. attribuisce alla Confederazione la competenza di legiferare sul settore della radiotelevisione «nonché su altre forme di telediffusione pubblica di produzioni e informazioni». Tra queste rientra anche Internet. Finora la Confederazione non si è avvalsa di questa competenza, ragion per cui al momento,

³³ Latzer et al., «Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015, pag. 42.

³⁴ RS **0.784.405**

³⁵ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, 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), GU L 95 del 15.4.2010, pag. 1; modificata da ultimo dalla direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, GU L 303 del 28.11.2018, pag. 69.

³⁶ RS **784.40**

oltre alle disposizioni di diritto penale, non esistono regolamentazioni giuridiche specifiche per la protezione dei minori dai contenuti inappropriati in Internet o per i servizi a richiesta e di piattaforma.

Servizi a richiesta: in Svizzera i servizi di media audiovisivi a richiesta – in particolare i video on demand – sono offerti, in parte, dalle imprese di telecomunicazione e dalle emittenti di programmi televisivi. I video on demand possono essere fruiti visionandone i contenuti dopo averli scaricati (download) oppure in simultanea allo scaricamento (streaming). I servizi a richiesta sono però gestiti anche da fornitori esteri via Internet (p. es. Netflix) e pure i dettaglianti distribuiscono video online tramite download. Ad oggi la Svizzera non prevede regolamentazioni legali specifiche in materia di protezione dei minori per quanto concerne i servizi a richiesta.

I *servizi di piattaforma* (p. es. YouTube) organizzano la memorizzazione di una grande quantità di videogiochi o video prodotti dagli utenti e li mettono a disposizione di tutti. I fornitori di servizi di piattaforma non si assumono alcuna responsabilità editoriale. Ad oggi in Svizzera non esistono regolamentazioni legali né misure di autoregolamentazione nemmeno per i servizi di piattaforma.

A livello settoriale sono però previste due convenzioni di autoregolamentazione che prevedono misure nel settore di Internet in generale. Conformemente all’iniziativa di settore dell’asut per la tutela dei giovani dai mass media, le imprese di telecomunicazione firmatarie si impegnano a mettere a disposizione informazioni in materia «che favoriscano le competenze sui media da parte di giovani, genitori, educatori e insegnanti»³⁷. Inoltre, le medesime imprese si impegnano a proporre ai loro utenti filtri Internet efficaci e, se offrono video on demand, a consentire loro di bloccare i film con restrizioni legate all’età attraverso una funzione per la protezione dei minori.

La direttiva «Code of Conduct Hosting» di Swico stabilisce una procedura di notifica e rimozione per i contenuti illeciti quali la pedopornografia, applicabile alle imprese di hosting svizzere.

Regolamentazione nel settore degli eventi pubblici

Come per i film su supporto audiovisivo, anche nel settore delle *proiezioni pubbliche di film* la competenza legislativa spetta in primo luogo ai Cantoni. Se è vero infatti che l’articolo 95 capoverso 1 Cost. attribuisce alla Confederazione una competenza legislativa per regolamentare l’attività economica privata (al riguardo cfr. n. 7.1), finora essa non se ne è avvalsa in questo ambito giuridico, ragion per cui non esistono norme di diritto federale per la protezione dei minori nel quadro di eventi pubblici.

Oltre che per i film su supporto audiovisivo, la Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani formula raccomandazioni sull’età minima anche per le proiezioni pubbliche di film.

³⁷ asut, *Nuova iniziativa di settore dell’asut per la tutela dei giovani dai mass media*, 2016, pag. 4. L’iniziativa di settore è sostenuta da Sunrise Communications SA, UPC Svizzera Sagl, Salt Mobile SA e Swisscom SA. L’iniziativa è disponibile all’indirizzo <https://asut.ch> > Publications > Initiative sectorielle, pag. 5 (consultato il 6.4.2020).

La protezione dei minori nel quadro delle proiezioni pubbliche di film è disciplinata a livello legale in 15 Cantoni³⁸, 11 dei quali obbligano gli organizzatori di tali eventi a indicare l'età minima richiesta per i film presentati.³⁹, mentre in sei Cantoni sono previsti controlli per verificare il rispetto delle disposizioni giuridiche in materia di protezione dei minori⁴⁰.

Gli *eventi pubblici quali fiere o tornei di videogiochi* ed eventi analoghi non sono disciplinati a livello legale.

Panoramica delle regolamentazioni vigenti nei settori dei film e dei videogiochi

Tabella 3

Regolamentazioni nei settori dei film e dei videogiochi (in materia di contenuti non appropriati per determinate fasce d'età)

Film / Videogiochi				
Basi	Supporti audiovisivi (CD / DVD ecc.)	Reti di dati TV e radio		Eventi pubblici (proiezioni cinematografiche, fiere di videogiochi ecc.)
Diritto internazionale		<i>Solo TV:</i> Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (Consiglio d'Europa) Direttiva SMA (non applicabile alla Svizzera)	<i>Servizi a richiesta:</i> Direttiva SMA (non applicabile alla Svizzera)	
Diritto costituzionale	Art. 95 cpv. 1 Cost.	Art. 93 cpv. 1 Cost.	Art. 93 cpv. 1 Cost. Art. 95 cpv. 1 Cost.	Art. 95 cpv. 1 Cost.
Leggi e ordinanze	Art. 135 CP (rappresentazioni di atti di cruda violenza) e art. 197 CP (pornografia)			

³⁸ Cfr. Eveline Huegli e Christian Bolliger, «Erhebung und Überprüfung der Regulierungssaktivitäten der Kantone in Bezug auf den Jugendmedienschutz», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 10/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015, pag. 13, aggiornata dall'UFAS. Si tratta dei Cantoni di BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SO, TI, VD, VS e ZH.

³⁹ Si tratta dei Cantoni di BL, BS, GE, GL, GR, LU, NE, SG, VD, VS e ZH. Cfr. rapporto *Giovani e media*. La legge sul cinema del Cantone di Zugo è stata abrogata con effetto dal 9 maggio 2015.

⁴⁰ Si tratta dei Cantoni di BL, BS, GE, GL, VD e ZH. Cfr. rapporto *Giovani e media*.

Film / Videogiochi				
Basi	Supporti audiovisivi (CD / DVD ecc.)	Reti di dati TV e radio	Servizi a richiesta / Servizi di piattaforma	Eventi pubblici (proiezioni cinematografiche, fiere di videogiochi ecc.)
	Nessuna regolamentazione di diritto federale Alcune basi giuridiche cantonali sulla dichiarazione dell'età minima e le restrizioni in materia di vendita	LRTV: art. 5 (trasmissioni nocive per la gioventù); art. 82 (Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva, AIRR); art. 91 (organi di mediazione); ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV): art. 4 (segnalazione mediante segnale acustico o simbolo ottico)	Nessuna regolamentazione di diritto federale Alcune basi giuridiche cantonali per i giochi online e i video on demand	Nessuna regolamentazione di diritto federale Alcune basi giuridiche cantonali sulla dichiarazione dell'età minima e le restrizioni in materia di accesso
Autoregolamentazione	Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani: convenzione (CDDGP, CDPE, ProCinema, ASV) <i>ASV</i> : recepimento delle raccomandazioni della FSK e della commissione dei film, controllo al momento della vendita <i>SIEA</i> : recepimento PEGI e/o autocontrollo dei produttori tedeschi di software d'intrattenimento (Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle,	Misure delle unità aziendali regionali della SSR	<i>Servizi a richiesta</i> : <i>ASV / SIEA</i> : sistemi di verifica dell'età nel commercio al dettaglio online (video on demand) <i>asut</i> : funzione di protezione dei minori per i video on demand, per bloccare i film con restrizioni legate all'età <i>Servizi di piattaforma</i> : nessuna iniziativa settoriale	Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani: convenzione (CDDGP, CDPE, ProCinema, ASV) <i>ProCinema</i> : nessuna iniziativa settoriale <i>Settore dei videogiochi</i> : nessuna iniziativa settoriale

Film / Videogiochi				
Basi	Supporti audiovisivi (CD / DVD ecc.)	Reti di dati		Eventi pubblici (proiezioni cinematografiche, fiere di videogiochi ecc.)
		TV e radio	Servizi a richiesta / Servizi di piattaforma	
	USK) e controllo al momento della vendita			

Problemi delle regolamentazioni vigenti nei settori dei film e dei videogiochi

L'analisi delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori nei settori dei film e dei videogiochi nel rapporto Giovani e media mostra che queste non solo sono molto frammentarie ed eterogenee, ma presentano anche diverse lacune e carenze a livello normativo nonché problemi sul piano esecutivo. Queste sono sinteticamente illustrate di seguito, prima per il settore dei film e poi per quello dei videogiochi.

Problemi delle regolamentazioni vigenti nel settore dei film

Per quanto concerne le *proiezioni pubbliche di film*, la Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani formula raccomandazioni sull'età minima che, conformemente alla convenzione, devono essere rispettate su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, la maggior parte dei Cantoni non prescrive per legge l'indicazione dell'età minima per i film e il controllo dell'età per l'accesso alle proiezioni pubbliche di film e il settore cinematografico non prevede alcuna autoregolamentazione in materia. Tutto questo determina un'attuazione eterogenea a livello nazionale per quanto concerne l'indicazione dell'età minima e il controllo dell'età: a seconda del Cantone, lo stesso film può presentare una classificazione in base all'età differente ed essere soggetto a disposizioni diverse in materia di indicazione dell'età minima e soprattutto di controllo dell'età per l'accesso alle proiezioni pubbliche. Solo pochi Cantoni verificano se gli organizzatori provvedano all'indicazione dell'età minima e svolgano controlli dell'età al momento dell'accesso.

Per quanto concerne i *film su supporto audiovisivo*, le imprese firmatarie della regolamentazione settoriale dell'ASV si impegnano a indicare l'età minima per i film e a svolgere controlli al momento della vendita (anche nel commercio online e in quello per corrispondenza). Il controllo dell'età è prescritto per tutti i film classificati in una categoria a partire da 16 anni o superiore. Il settore non controlla però che queste misure vengano attuate. Alle imprese che non hanno aderito alla regolamentazione settoriale non si applica alcun disciplinamento. Il settore non può obbligare gli attori del mercato a partecipare alle iniziative di autoregolamentazione e ha solo possibilità limitate di applicare sanzioni in caso di violazione della regolamentazione settoriale. Vi sono in effetti alcuni attori del mercato che non si attengono alle convenzioni settoriali e non provvedono all'indicazione dell'età minima o non ne controllano il rispetto. Solo in pochissimi Cantoni le imprese sono tenute per legge a indicare l'età minima e a effettuare controlli dell'età al momento della vendi-

ta. Un altro problema riguarda poi la spedizione diretta di film su supporto audiovisivo da parte di venditori al dettaglio online esteri a consumatori in Svizzera. Per verificare l'efficacia dell'iniziativa di autoregolamentazione dell'ASV, nel quadro di uno studio⁴¹ sono stati svolti test di acquisto esplorativi. In questo contesto, i giovani di 14 anni partecipanti ai test hanno provato ad acquistare film con una classificazione in base all'età di 16 o 18 anni. Nel 49 per cento dei casi essi hanno potuto ottenere un prodotto che non era adatto per la loro età. La protezione dei minori ha funzionato nettamente meglio per i prodotti con una classificazione più elevata (18+), che sono stati acquistati nel 32 per cento dei test, a fronte del 64 per cento nel caso dei prodotti con una classificazione più bassa. Questo mette in evidenza che, oltre all'indicazione sistematica dell'età minima, vanno migliorati anche i controlli dell'età.

Lacune nella protezione dei minori si rilevano anche per quanto concerne i *servizi a richiesta*, per i quali in Svizzera non esistono attualmente disposizioni giuridiche in materia. A livello settoriale, l'autoregolamentazione dell'asut prevede solo che le imprese di telecomunicazione firmatarie che offrono video on demand si impegnino a consentire ai loro utenti di bloccare i film con restrizioni legate all'età attraverso una funzione per la protezione dei minori. I servizi a richiesta aventi sede in uno Stato dell'UE sono soggetti alle disposizioni in materia di protezione dei minori previste dalla direttiva SMA.

Per i *film su servizi di piattaforma o su siti Internet* non esistono disposizioni giuridiche in materia di protezione dei minori o iniziative di autoregolamentazione, né in Svizzera né in altri Paesi. Al momento, dunque, tale protezione dipende dall'impegno volontario delle singole imprese. Con la revisione della direttiva SMA, in futuro anche i servizi di piattaforma per la condivisione di video (come YouTube) saranno disciplinati nei Paesi dell'UE. In generale, vi è un potenziale di miglioramento a livello esecutivo nell'ambito dei sistemi di controllo dell'età, dove ad oggi mancano soluzioni tecniche efficaci.

Anche la regolamentazione di diritto federale nel *settore della televisione* (LRTV) presenta alcune lacune in materia di protezione dei minori. Ad oggi non sono prescritte indicazioni dell'età minima differenziate, bensì solo la segnalazione di trasmissioni nocive per i minorenni mediante segnale acustico o simbolo ottico e la scelta di un'ora di trasmissione adeguata all'età. Inoltre, analogamente ai servizi a richiesta, anche le nuove funzioni tecniche in ambito televisivo quali la visione differita (replay) pongono ulteriori problemi per la protezione dei minori.

In generale, nel settore dei film manca una classificazione in base all'età uniforme per tutti i canali medialti esistenti. Per quanto concerne le proiezioni pubbliche di film e i film su supporto audiovisivo, non vi è una prassi omogenea per quanto concerne la decisione se recepire la classificazione della Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani oppure quella della FSK. L'ASV adotta sempre la classificazione della FSK, optando per quella della Commissione solo per i film per i

⁴¹ Latzer et al., «Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015.

quali non è prevista una classificazione. Per quanto riguarda le opere cinematografiche con una classificazione FSK, tuttavia, la Commissione prevede talvolta una classificazione diversa. Di conseguenza, spesso i film proiettati al cinema sono classificati in modo diverso rispetto a quelli su supporto audiovisivo o su servizi a richiesta. Per questi ultimi, in Svizzera non esiste alcuna regolamentazione vincolante in materia di classificazione in base all'età e una differenziazione delle categorie d'età non è obbligatoria nemmeno nell'ambito della televisione.

Problemi delle regolamentazioni vigenti nel settore dei videogiochi

Tra gli *eventi pubblici dedicati ai videogiochi* rientrano i tornei di videogiochi (eSport) e le fiere di videogiochi, dove i bambini e i giovani possono fruire di videogiochi come spettatori e, talvolta, anche come partecipanti. Si tratta di sviluppi molto recenti e di un mercato in forte crescita. In questo ambito non esiste una regolamentazione in materia di protezione dei minori, né in Svizzera né in altri Paesi.

Per quanto riguarda i *videogiochi su supporto audiovisivo*, la regolamentazione settoriale della SIEA prevede un'indicazione dell'età minima per i videogiochi e controlli al momento della vendita, ma questi sono vincolanti soltanto per le imprese firmatarie. Solo pochi Cantoni contemplano una regolamentazione legale in materia. Analogamente al settore dei film, neanche quello dei videogiochi può obbligare gli attori del mercato a partecipare a iniziative di autoregolamentazione. Inoltre, anche in questo caso si pone il problema della spedizione diretta da parte di venditori al dettaglio online esteri a consumatori in Svizzera. Diversamente dal settore dei film, però, in questo caso il problema dell'eterogeneità delle indicazioni dell'età minima è meno marcato, dato che praticamente tutti i videogiochi sono provvisti dell'indicazione PEGI, ampiamente diffusa a livello internazionale. Analogamente al settore dei film, anche quello dei videogiochi prevede nella sua regolamentazione un controllo dell'età solo per le categorie d'età a partire da 16 e 18 anni. Contrariamente all'ASV, però, la SIEA controlla che le imprese firmatarie rispettino l'iniziativa settoriale. Ciononostante, i risultati dei test di acquisto svolti nel 2013 su incarico dell'UFAS non sono stati molto migliori di quelli ottenuti nel settore dei film: il 45 per cento dei quattordicenni partecipanti ai test ha potuto acquistare, offline e online, videogiochi non autorizzati per la sua età.

Per quanto riguarda i *videogiochi su servizi a richiesta e su servizi di piattaforma* non esiste alcuna regolamentazione in materia di protezione dei minori, né in Svizzera né negli altri Paesi: la direttiva SMA non è applicabile a questi servizi e non sono nemmeno previste iniziative di autoregolamentazione.

Riassumendo, si può constatare che attualmente i bambini e i giovani non sono sufficientemente protetti dai contenuti potenzialmente nocivi per loro. Tramite svariati canali (cinema, supporti audiovisivi, computer, console da gioco, smartphone, TV), possono fruire di film o videogiochi, talvolta anche a prescindere da dove si trovano, il che non permette di garantire sempre l'accompagnamento da parte di un adulto. Nell'ambito prioritario dei contenuti di film e videogiochi non appropriati per determinate fasce d'età occorre dunque intervenire per migliorare la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media, che attualmente non è garantita legalmente a causa delle blande regolamentazioni vigenti e dell'eterogeneità delle prassi cantonali. In un settore come quello della protezione dei minori, questa situa-

zione è particolarmente deplorabile. Se è vero che le iniziative settoriali stabiliscono misure di protezione dei minori, d'altro canto esse non sono vincolanti per tutti gli attori del mercato e inoltre presentano problemi sul piano esecutivo. A ciò si aggiungono anche le difficoltà connesse al contesto globale di Internet e all'internazionalità del mercato.

1.1.4 Obiettivi della legge

Considerate l'ampia diffusione dei media digitali e la loro maggiore pericolosità rispetto alla stampa, è opportuno prendere misure per proteggere i minori dai rischi a essi connessi. Nel corso degli ultimi decenni l'opinione degli esperti su cosa sia rischioso e cosa nocivo per i minori è cambiata e ai giovani si attribuisce un atteggiamento più critico e politicamente ponderato. Ciononostante, la ricerca sull'impatto dei media parte dal presupposto che i bambini e i giovani sono facilmente influenzabili, poiché si trovano ancora nel processo di sviluppo e maturazione mentale e caratteriale⁴². Contenuti violenti, minacciosi, che incitano all'odio, di natura sessuale o con un rischio di dipendenza possono avere un'influenza negativa sul loro sviluppo e incidere non solo direttamente sul loro benessere causando sentimenti quali paura, disgusto e tristezza, nonché traumi e disturbi del sonno, ma anche provocare conseguenze a medio e lungo termine sulla loro responsabilizzazione e socialità.

La normativa proposta è volta a colmare le lacune ed eliminare le carenze descritte (cfr. n. 1.1.3), al fine di garantire la protezione dei minori dai contenuti di film e videogiochi che possono nuocere al loro sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale. Nel campo d'applicazione del disegno, vale a dire nel settore dei film e in quello dei videogiochi, sono già in atto sforzi di autoregolamentazione nell'ambito della protezione dei minori. In futuro essi saranno sanciti per legge e soggetti a controllo statale. Con questa normativa, dunque, per la prima volta si disporrà di uno standard uniforme in materia per tutta la Svizzera. Inoltre, con il presente disegno si intende garantire un'ampia e regolare valutazione delle misure di protezione dei minori secondo la nuova legge in Svizzera, che consideri l'evoluzione tecnologica, le attuali tendenze di utilizzo dei media da parte di bambini e giovani nonché gli sviluppi a livello internazionale.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

La protezione normativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media mira a impedire l'utilizzo abusivo dei media, a valutare i contenuti medialità sulla base del loro grado di pericolosità e a limitarne, se necessario, l'accessibilità. Per raggiungere questo obiettivo è possibile ricorrere a diverse forme di regolamentazione.

⁴² D. Hajok e D. Hildebrandt, «Jugendgefährdung im Wandel der Zeit: Perspektiven des Jugendmedienschutzes auf das Gefährdungspotenzial von Medien und den besonderen Schutzbedarf von Kindern und Jugendlichen», in *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung*, vol. 1-2017, 2017, pag. 83.

1.2.1 Forme di regolamentazione possibili

Latzer et al. (2015) definiscono l'azione normativa come un intervento intenzionale sul mercato volto a limitare il comportamento degli attori per perseguire obiettivi pubblici di gestione strategica, nello specifico la protezione della gioventù⁴³. In linea di principio, si distingue tra la regolamentazione normativa statale e le forme alternative (cfr. tabella 4).

Tabella 4

Classificazione delle forme di regolamentazione

Regolamentazione statale	Forme alternative		
	Coregolamentazione	Autoregolamentazione in senso lato	Autoregolamentazione in senso stretto

Fonte: Latzer et al., «Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015, pag. 6, adattata dall'UFAS.

Per *regolamentazione statale* s'intendono le misure legislative federali o cantonali e la loro attuazione da parte delle autorità competenti. Le forme alternative si differenziano da quella statale per il coinvolgimento di attori privati nell'accordo di regolamentazione.

Secondo Latzer et al. (2015) si ha una *coregolamentazione* quando l'accordo di regolamentazione alternativo poggia su una base legale unilaterale esplicita⁴⁴. In altri termini, l'accordo di regolamentazione alternativo è sancito per legge e l'attività dell'istituzione di coregolamentazione è sottoposta a vigilanza statale. Inoltre, devono sussistere prescrizioni legali in materia di struttura, obiettivi e trasparenza. In assenza di un tale quadro legislativo, gli autori parlano di *autoregolamentazione in senso lato* (un sistema in cui vi sono istituzioni statali che influiscono sull'accordo di autoregolamentazione tramite, ad esempio, contributi finanziari o un coinvolgimento in termini di personale, ma non vi sono prescrizioni legali specifiche al ri-

⁴³ Latzer et al., «Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015, pag. 5.

⁴⁴ Cfr. Latzer et al., «Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015, pag. 6 e Latzer et al., *Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt*, Wiesbaden 2002, pagg. 41–45.

guardo)⁴⁵ o *in senso stretto* (un sistema in cui un'associazione di attori privati persegue un obiettivo comune senza il coinvolgimento dello Stato)⁴⁶.

Secondo Müller e Uhlmann (2013) *coregolamentazione* (denominata anche autoregolamentazione controllata o disciplinata) significa che gli attori statali avviano, promuovono o negoziano la regolamentazione con quelli privati (associazioni economiche, associazioni professionali e organizzazioni analoghe)⁴⁷. Tuttavia, si fa notare che la delega di competenze legislative statali a privati, generalmente connessa alla coregolamentazione, è consentita solo entro limiti ristretti, ovvero nel rispetto dell'interesse pubblico e del principio di proporzionalità, nonché sotto la vigilanza statale. Occorre garantire che non vengano compromessi i rimedi giuridici dei cittadini, ragion per cui le vie legali e la natura dei rapporti giuridici devono essere disciplinate a livello di legge.

Il prefisso «co-» nel termine coregolamentazione sottintende dunque sempre il coinvolgimento di attori sia privati che statali nell'accordo di regolamentazione⁴⁸.

Analisi scientifiche e studi comparativi a livello internazionale⁴⁹ evidenziano che nel settore della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media i sistemi di autoregolamentazione e coregolamentazione risultano particolarmente efficaci e possono essere classificati quali buone pratiche. Questi sistemi sono quelli più indicati per affrontare adeguatamente le sfide nel settore della regolamentazione dei media digitali, far fronte ai rapidi sviluppi e all'ingente quantità di contenuti nonché mantenere sempre aggiornate le regolamentazioni. Inoltre, laddove necessario, tramite adeguate coregolamentazioni si può garantire un controllo statale degli attori e dei loro processi o decisioni.

Alla fine del 2015, in vista della revisione della direttiva SMA (cfr. n. 3.3) il Gruppo europeo dei regolatori dei servizi media audiovisivi (European Regulators Group for Audiovisual Media Services; ERGA) ha pubblicato un rapporto in cui ha affrontato anche il tema dell'autoregolamentazione e della coregolamentazione. Per quanto concerne il disciplinamento dei contenuti inappropriati per i minori, la maggior parte dei membri dell'ERGA si è espressa a favore di sistemi di coregolamentazione, menzionando tra i loro vantaggi la flessibilità, la rapidità di adeguamento ai nuovi

⁴⁵ Cfr. Vgl. Latzer et al., «Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015, pag. 7.

⁴⁶ Cfr. Latzer et al., «Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015, pag. 6 seg. e Latzer et al., *Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt*, Wiesbaden 2002, pag. 45.

⁴⁷ Georg Müller e Felix Uhlmann, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zurigo 2013, pag. 308.

⁴⁸ Latzer, Just e Saurwein, «Evidence, legitimacy and governance choice», in Monroe E. Price, Stefaan G. Verhulst, Libby Morgan, *Routledge Handbook of Media Law*, Abingdon, Oxon, New York 2013, pag. 377.

⁴⁹ Schulz et al., «Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 12/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015.

sviluppi, la certezza giuridica, l'efficienza dell'attuazione e un più ampio consenso. In generale, prevale l'opinione che lo Stato debba intervenire il meno possibile quando si tratta di limitare diritti fondamentali quali la libertà d'opinione e d'informazione.

1.2.2 Motivazione e valutazione della soluzione scelta

La regolamentazione proposta per il settore dei film e quello dei videogiochi è una coregolamentazione. Il disegno di legge federale sulla protezione dei minori nei settori dei film e dei videogiochi (D-LPMFV) formula i requisiti minimi necessari in materia di protezione dei minori, mentre l'impostazione pratica della loro attuazione all'interno di questo quadro predefinito sarà di competenza degli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi. Se soddisferanno i requisiti legali, le regolamentazioni in materia di protezione dei minori emanate dalle competenti organizzazioni potranno essere dichiarate vincolanti dal Consiglio federale, il che conferirà loro un carattere analogo a una normativa legale e, quindi, farà rientrare nel loro campo d'applicazione anche gli operatori non appartenenti alle organizzazioni per la protezione dei minori. Con la coregolamentazione si garantisce da un lato che i requisiti minimi richiesti, atti a elevare la protezione dei minori a un livello vincolante per tutti gli operatori, siano prescritti dallo Stato, e dall'altro che essi presentino la pertinenza e l'utilità pratiche necessarie. L'opzione di una regolamentazione puramente statale non è stata ritenuta opportuna per diversi motivi: da una parte, una classificazione in base all'età dei contenuti ordinata a livello statale causerebbe un onere notevole e sempre più importante per lo Stato, in considerazione del crescente numero di prodotti. Dall'altra, si parte dal presupposto che misure di regolamentazione specifiche a livello settoriale, stabilite nel quadro di una coregolamentazione e dotate di un fondamento legale, permettano di reagire in modo più flessibile ai nuovi sviluppi in un campo così dinamico. Anche l'opzione dello status quo, con una regolamentazione molto frammentaria e non vincolante per tutti gli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi, è stata ritenuta inadeguata.

Il presente disegno si prefigge di colmare le lacune ed eliminare le carenze normative nell'ambito prioritario dei contenuti medialti non appropriati per determinate fasce d'età, al fine di proteggere i minori dal rischio di compromettere il loro sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale. Per quanto concerne i film e i videogiochi resi accessibili nel quadro di eventi pubblici, su supporto audiovisivo e tramite servizi a richiesta, questo avverrà mediante un obbligo di indicare l'età minima, di fornire descrittori di contenuto e di controllare l'età nonché di vigilare sul rispetto di questi obblighi e adottare sanzioni in caso di violazione delle disposizioni legali. In virtù della regolamentazione in materia di protezione dei minori, che potrà essere dichiarata vincolante dal Consiglio federale per tutti gli operatori di ciascun settore, il settore dei film e quello dei videogiochi saranno dotati di un proprio sistema di classificazione in base all'età valido per tutti i canali medialti a livello nazionale, su cui gli operatori dovranno basarsi per l'indicazione dell'età minima e dei descrittori di contenuto prescritti per legge. Inoltre, in futuro tutti i fornitori di supporti audiovisivi e gli organizzatori di eventi saranno giuridicamente tenuti a procedere a un controllo dell'età prima di rendere accessibile un film o un videogioco a un mino-

renne. Se questi ultimi non hanno ancora l'età richiesta secondo la classificazione in base all'età, l'accesso al film o al videogioco dovrà essere negato loro. Sono previste alcune eccezioni se i bambini e i giovani sono accompagnati da un adulto. La vigilanza sull'attuazione delle disposizioni legali sarà esercitata dalle organizzazioni per la protezione dei minori nonché dai Cantoni e dalla Confederazione e le violazioni saranno punite. La protezione dei minori andrà migliorata anche nel settore della televisione, coordinandola con le summenzionate misure. Le disposizioni necessarie in particolare per quanto concerne l'indicazione dell'età minima e il sistema di classificazione dell'età applicabile non sono però integrate nel presente disegno, ma saranno introdotte nel quadro della prossima revisione dell'ordinanza del 9 marzo 2007⁵⁰ sulla radiotelevisione (ORTV).

Il problema della spedizione diretta di film e videogiochi su supporto audiovisivo da parte di venditori al dettaglio online esteri a consumatori in Svizzera resta una sfida nonostante la normativa proposta. Conformemente al principio di territorialità, le norme giuridiche possono essere fatte valere e applicate di regola solo sul territorio dello Stato che le emana. Nelle fattispecie transfrontaliere – quali la summenzionata spedizione di film e videogiochi – una norma può però assumere un carattere transnazionale e produrre dunque effetti extraterritoriali. Poiché la vendita di film e videogiochi su supporto audiovisivo senza indicazione dell'età minima e senza controllo dell'età può incidere negativamente sulla salute e sullo sviluppo dei bambini e dei giovani in Svizzera, anche i fornitori esteri sono tenuti a rispettare le disposizioni in materia di protezione dei minori vigenti in Svizzera. Analogamente a quanto previsto per l'attuazione dell'ordinanza dell'11 dicembre 1978⁵¹ sull'indicazione dei prezzi, in questo caso per determinare se un fornitore venda prodotti a consumatori svizzeri si potrebbero considerare le caratteristiche seguenti: indicazione del prezzo in franchi svizzeri, spedizione all'interno della Svizzera o in Svizzera, indirizzo Internet che termina con «.ch». Per obbligare esplicitamente i fornitori esteri di film e videogiochi a garantire l'indicazione dell'età minima secondo la normativa vigente in Svizzera va inoltre esaminato se per la tutela della salute di bambini e giovani vada introdotta una regolamentazione in deroga al principio «Cassis de Dijon». In tal caso, insieme con la richiesta di dichiarazione del carattere vincolante delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori, che disciplinano concretamente il sistema di classificazione in base all'età, si chiederebbe che, in virtù dell'articolo 16a capoverso 2 lettera e della legge federale del 6 ottobre 1995⁵² sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG), il Consiglio federale decida una deroga a questo principio, nei limiti del possibile, per i film e i videogiochi su supporto audiovisivo e per quelli proposti online in download. La difficoltà consisterebbe tuttavia nel far rispettare la deroga ai venditori al dettaglio online esteri nonché ai servizi a richiesta e a quelli di piattaforma con sede all'estero. La mozione Glättli 18.3306 «Rafforzare l'applicazione del diritto in Internet introducendo un recapito obbligatorio per le grandi piattaforme commerciali in rete» incarica il Consiglio federale di rafforzare l'applicazione del diritto in Internet. Il nostro Consiglio ha proposto di accogliere la mozione. Pur essendo cosciente che l'obbligo

50 RS 784.401

51 RS 942.211

52 RS 946.51

giuridico di designare una rappresentanza o un recapito non risolverebbe il problema della difficoltà di far rispettare le disposizioni legali, ritiene però che questa misura agevolerebbe la comunicazione con le imprese all'estero sia per le autorità che per i consumatori in Svizzera. Il 19 giugno 2019 il Consiglio degli Stati, in qualità di seconda Camera, ha accolto la mozione. In base alle esperienze fatte con l'attuazione di altre leggi, si può rilevare che spesso un'informazione proattiva e trasparente nei confronti dei fornitori esteri sulla situazione giuridica svizzera è sufficiente per evitare un'imposizione formale del diritto. Per garantire il rispetto delle disposizioni legali, quale ultima ratio si potrebbe inoltre ricorrere al blocco di rete, vale a dire bloccare l'accesso alle offerte online dei fornitori esteri di film e videogiochi che non si attengono alle disposizioni in materia di protezione dei minori vigenti in Svizzera e mettono dunque in pericolo la salute di bambini e giovani. Lo stesso si potrebbe fare nei confronti dei fornitori nazionali che, benché già puniti con una multa, continuano a violare ripetutamente queste disposizioni. Nel quadro dell'elaborazione del D-LPMFV, si è tuttavia rinunciato a una simile norma, per motivi di proporzionalità e perché tali blocchi possono essere aggirati.

Anche nel settore di Internet la regolamentazione risulta molto difficile a causa dell'enorme quantità di contenuti presenti in rete e della dimensione internazionale del sistema. L'avvicinamento della normativa svizzera alla direttiva SMA dovrebbe permettere di raggiungere in tutta Europa, almeno nel settore dei film, un livello di protezione comparabile per quanto concerne i servizi a richiesta e quelli di piattaforma. Questo permetterà di evitare che i fornitori esteri aggirino le nuove e più rigide prescrizioni dell'UE spostando la sede aziendale in Svizzera. Nel quadro dei lavori preliminari relativi al presente disegno è stata vagliata anche l'opportunità di introdurre nell'atto normativo una regolamentazione concernente i siti Internet con contenuti (immagini, testi e audio) non appropriati per i bambini e i giovani. Questo è tuttavia risultato irrealizzabile a causa della dimensione internazionale di Internet. In virtù del principio di territorialità del diritto svizzero, una tale regolamentazione non potrebbe essere applicata o fatta rispettare, dato che i fornitori in questione non rendono attivamente accessibili né spediscono contenuti in Svizzera. Una tale regolamentazione sarebbe inoltre praticamente inattuabile anche a causa dell'enorme quantità di contenuti presenti su Internet. Per quanto concerne i fornitori di servizi di hosting è stato chiarito in che misura si possono imporre loro obblighi. La procedura di notifica e rimozione prevista dalle direttive «Code of Conduct Hosting» costituisce già una misura efficace per proteggere i minori dai contenuti vietati quali la pornografia dura o la pedopornografia (cfr. n. 1.1.2). Tuttavia, i fornitori di servizi di hosting mettono a disposizione solo l'infrastruttura tecnica (spazio per la memorizzazione dei dati, capacità di calcolo ecc.) per l'attivazione automatica di dati e non hanno alcuna responsabilità (editoriale) per i contenuti memorizzati o l'autorizzazione di accesso a questi dati in funzione dell'età degli utenti. L'indicazione dell'età minima o lo svolgimento di controlli di accesso nel caso di contenuti che non sono vietati in generale, bensì sono solo inappropriati per determinate fasce d'età, non può dunque rientrare tra i loro compiti.

Le misure di regolamentazione non basteranno da sole per garantire la protezione assoluta dei bambini e dei giovani dai contenuti non appropriati per loro. Occorrono infatti anche misure preventive di alfabetizzazione mediatica, affinché i bambini e i giovani siano capaci di utilizzare i media in modo sicuro, responsabile e consono

alla loro età. Al contempo, queste misure sono volte a sensibilizzare genitori, insegnanti e altre persone con compiti educativi (p. es. sui sistemi di classificazione in base all'età applicati in Svizzera) e ad aiutarli ad assumere attivamente una funzione di accompagnamento e a utilizzare gli strumenti tecnici di protezione disponibili, quali ad esempio i sistemi di controllo parentale nel caso di servizi a richiesta. Le misure di prevenzione già predisposte dalla Confederazione (cfr. n. 1) saranno pertanto mantenute parallelamente alle misure di regolamentazione previste.

1.3 **Rapporto con il programma di legislatura, con il piano finanziario e con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020⁵³ sul programma di legislatura 2019–2023. L'obiettivo 8 del programma di legislatura 2019–2023 è la promozione della coesione sociale e del rispetto della parità dei sessi. Per garantire a lungo termine la coesione sociale della Svizzera è importante provvedere a uno sviluppo sano dei bambini e dei giovani. La prevista regolamentazione per la protezione dei minori dai contenuti non adatti di film e videogiochi contribuisce al raggiungimento di questo obiettivo di legislatura. Per questo motivo abbiamo inserito la sua attuazione nei nostri obiettivi per il 2020⁵⁴.

Il progetto figura anche tra i progetti dell'UFAS per il 2020 nel Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze.

Il D-LPMFV è inoltre parte integrante della strategia Svizzera digitale del 5 settembre 2018⁵⁵, che mira a sfruttare appieno le opportunità offerte dalla digitalizzazione affinché la Svizzera possa affermarsi quale luogo di vita attraente nonché polo economico e scientifico innovativo e orientato al futuro. Per raggiungere questo obiettivo, la strategia stabilisce le linee direttive per l'intervento statale, indicando come le autorità, il mondo economico, i settori della scienza e della ricerca nonché la società civile debbano collaborare affinché i processi di trasformazione derivanti dalla digitalizzazione possano essere organizzati a vantaggio della Svizzera.

Il piano d'azione strategia Svizzera digitale del 5 settembre 2018⁵⁶ illustra le misure dell'Amministrazione federale per l'attuazione della strategia. La coregolamentazione nei settori dei film e dei videogiochi prevista nel presente progetto contribuirà al raggiungimento dell'obiettivo prioritario «Garantire sicurezza, fiducia e trasparenza».

⁵³ FF 2020 1565

⁵⁴ Cfr. obiettivo 8: «La Svizzera promuove la coesione sociale e il rispetto della parità dei sessi», in: Obiettivi del Consiglio federale 2020, Parte I, pag. 25.

⁵⁵ La strategia è disponibile all'indirizzo www.ufcom.admin.ch > Svizzera digitale e internet > Svizzera digitale > Strategia > Strategia Svizzera digitale.

⁵⁶ Il piano d'azione è disponibile all'indirizzo www.ufcom.admin.ch > Svizzera digitale e internet > Svizzera digitale > Piano d'azione > Piano d'azione Svizzera digitale.

1.4 Interventi parlamentari

Si propone di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari.

2010 M 07.3870 Divieto dei videogiochi violenti
(N 3.6.09, Hochreutener; S 18.3.10)

Questa mozione incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un messaggio volto a vietare la vendita a bambini e giovani di videogiochi violenti (i cosiddetti *ego shooter*, che rientrano nelle categorie 16+/18+ secondo il sistema di classificazione PEGI). Con la nuova legge federale proposta il nostro Consiglio vuole proteggere i minori dai contenuti di videogiochi che possono nuocere al loro sviluppo. A tal fine la nuova normativa stabilisce requisiti minimi per le regolamentazioni in materia di protezione dei minori delle organizzazioni competenti e, oltre a una classificazione in base all'età e a un'indicazione dell'età minima, prescrive in modo vincolante anche un controllo dell'età al momento di rendere accessibili videogiochi. Oltre alle misure sanzionatorie previste dalle regolamentazioni in materia di protezione dei minori nei confronti dei membri delle organizzazioni interessate, la legge contempla anche disposizioni penali. Saranno così garantite sanzioni efficaci nei confronti di commercianti e altri attori che non si attengono alle norme. Grazie alle nostre proposte, la mozione è adempiuta.

2010 M 09.3422 Divieto per i videogiochi violenti
(N 3.6.09, Allemann; S 18.3.10)

Questa mozione incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento una base legale che consenta di introdurre il divieto di produzione, promozione, importazione, vendita e riproduzione di videogiochi in cui la rappresentazione di scene di violenza, ai danni di persone o di creature dalle sembianze umane, contribuisce al successo del gioco stesso. Nel rapporto del 15 febbraio 2010 la CAG-S ha espresso riserve in merito all'attuazione di un tale divieto assoluto. Tuttavia ha ritenuto che la vendita di videogiochi violenti ai giovani minori di 16 o 18 anni debba essere vietata mediante una classificazione vincolante, concludendo che vanno poste condizioni chiare a livello nazionale e adottati disciplinamenti vincolanti per i videogiochi violenti. La nostra proposta soddisfa queste richieste e segue l'indirizzo generale della mozione.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Gruppo di accompagnamento

Conformemente al nostro mandato, per l'elaborazione dell'avamprogetto (AP-LPMFV), sotto la direzione dell'UFAS, è stato istituito un gruppo di accompagnamento composto di rappresentanti degli organi federali interessati, dei Cantoni, delle principali associazioni di categoria dei settori dei film e dei videogiochi nonché delle organizzazioni dei consumatori.

- Organi federali: UFAS, Ufficio federale di giustizia, Ufficio federale delle comunicazioni, Ufficio federale di polizia, Ufficio federale della cultura, Ufficio federale del consumo;
- Cantoni: Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e rappresentanti dei Cantoni di Basilea Campagna, Basilea Città, Vaud e Zurigo (uno per ogni Cantone);
- associazioni e organizzazioni dei settori dei film e dei videogiochi: ProCinema, filmdistribution svizzera, Associazione svizzera del videogramma (ASV), Associazione svizzera dei cinema, Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA), Associazione svizzera delle telecomunicazioni (asut), Swiss Internet Industry Association (simsa), Swiss Game Developers Association (SGDA), Schweizer Radio und Fernsehen (SRF);
- rappresentanti dei consumatori: GameRights, Swiss Gamers Network, Fédération romande des consommateurs.

Nell'ambito di diverse riunioni e di una consultazione scritta, i membri del gruppo di accompagnamento hanno potuto esprimere le loro opinioni e richieste relative all'impostazione della coregolamentazione, fornendo indicazioni preziose su aspetti concreti a livello esecutivo.

Inoltre, nel quadro della procedura preliminare un istituto di ricerca privato ha svolto un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) semplificata, esaminando le ripercussioni della nuova normativa (cfr. n. 6).

2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

I risultati della procedura di consultazione sono illustrati dettagliatamente nel rapporto sui risultati⁵⁷.

La stragrande maggioranza degli 88 partecipanti approva l'indirizzo generale del progetto e gli obiettivi perseguiti. Secondo questi partecipanti, una regolamentazione

⁵⁷ Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione è disponibile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2019 > DFI.

in materia di protezione dei minori vincolante a livello nazionale consentirebbe di proteggere i bambini e i giovani dalle conseguenze negative della fruizione di contenuti mediali non adeguati all'età e di garantire un disciplinamento efficiente. Anche il principio fondamentale della coregolamentazione tra i settori interessati e lo Stato è approvato da un'ampia maggioranza, poiché permetterebbe di garantire che i settori siano attivamente coinvolti nella protezione dei minori e possano reagire rapidamente al mutamento delle condizioni grazie alla loro conoscenza degli sviluppi del mercato.

Oltre la metà dei partecipanti alla consultazione accoglie favorevolmente l'obbligo imposto a tutti gli organizzatori di eventi e i fornitori di supporti audiovisivi di procedere a controlli dell'età prima di rendere accessibili film o videogiochi a minorenni. Sono state accolte in modo prevalentemente positivo anche le prescrizioni relative al controllo dell'età da parte dei fornitori di servizi a richiesta e all'obbligo di mettere a disposizione un sistema di controllo parentale nonché all'obbligo per i fornitori di servizi di piattaforma di mettere a disposizione un sistema di controllo dell'età e un sistema di segnalazione. Oltre la metà dei partecipanti alla consultazione approva anche le disposizioni proposte in merito ai test (testi di acquisto, test di entrata e conti test) e la possibilità di utilizzarne i risultati in procedimenti penali. Pure le disposizioni penali proposte riscuotono ampio consenso.

Alcune disposizioni sono invece criticate e vengono auspicati diversi adeguamenti.

Le disposizioni derogatorie proposte per i controlli dell'età in caso di minorenni accompagnati da un adulto o con il consenso scritto di un detentore dell'autorità parentale sono ampiamente criticate, in particolare anche da 21 Cantoni. Si teme infatti che i minorenni possano così fruire di film o videogiochi non appropriati per loro, il che pregiudicherebbe la protezione dei minori.

Alcuni partecipanti criticano anche la delega dell'elaborazione delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori agli operatori dei settori interessati e chiedono che nelle costituende organizzazioni per la protezione dei minori siano coinvolti esperti indipendenti operanti in vari ambiti (p. es. scienze dell'educazione, pedagogia, psicologia, lavoro sociale o salute). Inoltre, anche l'UFAS dovrebbe avere l'obbligo di coinvolgere esperti e i Cantoni nell'esame delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori e nell'attuazione dei suoi compiti di vigilanza.

Alcuni partecipanti alla consultazione esigono che i media editoriali, la pubblicità e la comunicazione aziendale siano esplicitamente esclusi dal campo d'applicazione della LPMFV. I fornitori di servizi di telecomunicazione (Salt, Sunrise, Swisscom e upc) e la loro associazione di categoria (asut) si dichiarano contrari a un disciplinamento dei servizi a richiesta. Sottolineano in particolare che per i fornitori di servizi a richiesta sarebbe impossibile controllare chi fruisce di quali film in un'economia domestica. Inoltre, analogamente a diverse associazioni del settore dei film, si oppongono all'introduzione vincolante di descrittori di contenuto fintantoché non vi sarà una normativa uniforme in merito al livello dell'UE.

Alcuni partecipanti rilevano infine talune questioni in sospeso relative all'attuazione del progetto, in particolare alle responsabilità degli attori interessati (p. es. in relazione con tornei di e-sport, fiere di videogiochi, LAN party [collegamento di più

computer privati tramite una rete locale per giocare insieme a videogiochi] e proiezioni di film nell'ambito delle attività giovanili extrascolastiche).

Alcuni attori criticano la proposta ripartizione dei compiti tra le organizzazioni per la protezione dei minori, i Cantoni e la Confederazione, opponendosi alla delega delle misure di controllo e di sanzione dallo Stato a organizzazioni di categoria private. Altri attori (in particolare i dettaglianti) esprimono riserve circa i test di acquisto, temendo un'attuazione eterogenea a livello nazionale.

Infine, taluni partecipanti alla consultazione chiedono disposizioni più rigide in materia di protezione dei dati per i servizi a richiesta e i servizi di piattaforma, l'introduzione nel D-LPMFV dell'alfabetizzazione mediatica e l'inclusione del rischio di dipendenza nonché degli acquisti «in-app» o «in-game» nella definizione dei contenuti di film e videogiochi che possono nuocere allo sviluppo dei minori.

2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Dalla consultazione sono emersi riscontri fondamentalmente positivi, che non richiedono quindi adeguamenti sostanziali del progetto. Va sottolineato in particolare che 24 Cantoni, la CDDPG, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e la sua Conferenza per la politica dell'infanzia e della gioventù (conferenza tecnica) nonché la maggioranza delle associazioni economiche e delle organizzazioni dei settori dei film e dei videogiochi accolgono favorevolmente il progetto. Soltanto i Cantoni SZ e ZG vi si oppongono, argomentando che i settori con il maggior bisogno d'intervento in assoluto (commercio online, servizi a richiesta e servizi di piattaforma) non possono essere disciplinati efficacemente. Anche il PLR, l'UDC e l'Unione svizzera delle arti e mestieri respingono per principio il progetto, ritenendo prioritaria la responsabilità dei genitori. Il PPD dubita dell'efficacia della normativa proposta, mentre il PSS sostiene il progetto, chiedendo tuttavia un rafforzamento del ruolo statale.

Alla luce dei risultati della consultazione, sono state apportate alcune leggere modifiche a diverse disposizioni.

Il campo d'applicazione della legge è stato precisato: nel disegno esso è suddiviso in campo d'applicazione personale e campo d'applicazione materiale. Da quest'ultimo sono esplicitamente esclusi i filmati pubblicitari e i contributi ideati da una redazione.

Nella definizione dei servizi di piattaforma sono stati inseriti, in analogia con la direttiva SMA, anche gli aspetti della mancanza di responsabilità editoriale e dei contenuti generati dagli utenti (art. 5 lett. e D-LPMFV). In questo modo si è risposto alla richiesta di precisazione di questa definizione, formulata da alcuni partecipanti alla consultazione.

La disposizione derogatoria che consente agli organizzatori di eventi di rendere accessibili film o videogiochi a minorenni accompagnati da un adulto è stata adeguata affinché la deroga valga soltanto per i minorenni che hanno al massimo due anni in meno dell'età minima richiesta (analogamente a quanto già previsto in diver-

si Cantoni) (art. 7 cpv. 2 lett. a D-LPMFV). Inoltre, l'adulto dovrà avere almeno dieci anni più del minore che accompagna. Per contro, si è rinunciato alla disposizione derogatoria prevista nell'articolo 6 capoverso 2 lettera a AP-LPMFV per i fornitori di supporti audiovisivi, poiché questa si è rivelata impraticabile. Se un minore accompagnato da un adulto volesse per esempio acquistare in un negozio un film o un videogioco che non potrebbe essergli reso accessibile in base all'indicazione dell'età minima, con la disposizione in questione si sarebbe dovuto effettuare una verifica dell'età e negare l'acquisto al minore. In tal caso, nella prassi sarebbe quindi stato l'adulto ad acquistare il film o il videogioco, per poi darlo subito dopo al minore. La verifica dell'età avrebbe dunque comportato un inutile onere per il personale addetto alla vendita, ragion per cui si rinuncia alla disposizione in questione.

Nella versione tedesca del disegno, per gli obblighi dei fornitori di servizi a richiesta e di servizi di piattaforma (art. 8 e 19 D-LPMFV) è stata adottata una formulazione meno rigida, dopo la giusta segnalazione di alcuni partecipanti alla consultazione secondo cui i fornitori di questi servizi non possono provvedere in modo assoluto a che i minorenni non abbiano accesso a contenuti non appropriati per loro. Una parte della responsabilità incombe anche alle persone responsabili dell'educazione, le quali decidono ad esempio se utilizzare il sistema di controllo parentale che i fornitori di servizi a richiesta devono mettere a disposizione. È stato inoltre precisato che per i servizi a richiesta e i servizi di piattaforma il controllo dell'età andrà effettuato soltanto prima del primo utilizzo del servizio. Negli articoli 8 capoverso 3 e 19 capoverso 3 D-LPMFV si è poi ulteriormente limitata la possibilità di utilizzare i dati: i fornitori di servizi a richiesta e quelli di servizi di piattaforma potranno utilizzare i dati di minorenni esclusivamente per il controllo dell'età e in caso d'infrazione potranno essere puniti con una multa fino a 40 000 franchi (art. 32).

Nell'articolo 10 D-LPMFV (Requisiti per le organizzazioni per la protezione dei minori) è stata aggiunta una disposizione che contempla l'obbligo di coinvolgere esperti nell'elaborazione della regolamentazione in materia di protezione dei minori. Si è così risposto alla richiesta di 15 Cantoni, della CDDPG, della CDOS e della sua conferenza tecnica (Conferenza per la politica dell'infanzia e della gioventù) nonché di altre organizzazioni. Inoltre, anche l'UFAS dovrà coinvolgere esperti, oltre che i Cantoni, nella valutazione delle misure (art. 29 D-LPMFV). Per contro, non è stato dato seguito alla richiesta di prevedere il coinvolgimento non solo di esperti, ma anche di genitori, organizzazioni di genitori, giovani oppure operatori del settore delle attività giovanili.

Uno dei requisiti concernenti le regolamentazioni in materia di protezione dei minori è stato precisato: si potrà rinunciare all'inserimento di descrittori di contenuto nella regolamentazione, se questo comporterebbe un onere sproporzionato per l'organizzazione per la protezione dei minori o gli operatori del settore dei film o di quello dei videogiochi (art. 11 lett. c D-LPMFV). Con questa formulazione si vuole evitare che l'obbligo di prevedere descrittori di contenuto impedisca la scelta di un sistema di classificazione in base all'età (p. es. FSK).

Per contro, è stato stralciato l'articolo 11 capoverso 2 lettera c AP-LPMFV, che prevedeva l'attribuzione automatica della categoria d'età più alta a film o videogiochi non classificati. Nell'ambito della consultazione, infatti, si era a giusto titolo

criticato il fatto che ciò sarebbe stato fuorviante per i genitori; di conseguenza, per tali film o videogiochi è ora prevista un'indicazione separata (art. 11 lett. d D-LPMFV).

Infine, le disposizioni di coordinamento sono state completate con un nuovo capoverso, secondo cui il Consiglio federale può prescrivere ai Cantoni determinate misure per garantire un'esecuzione uniforme (art. 27 cpv. 4 D-LPMFV). In questo modo si potrà garantire uno svolgimento uniforme dei test di acquisto.

2.4 Puntii controversi non risolti

Non è stato dato seguito alla richiesta di escludere in generale dal campo d'applicazione della LPMFV i servizi a richiesta, e quindi anche i loro fornitori. Questi servizi rappresentano infatti una parte importante del consumo attuale di film e videogiochi, ragion per cui ci si può attendere che anch'essi contribuiscano alla protezione dei minori.

Non è stata soddisfatta nemmeno la richiesta di includere nel D-LPMFV l'aspetto della dipendenza. Se è vero, infatti, che i videogiochi comportano un certo rischio di dipendenza per i bambini e i giovani, lo stato attuale della ricerca sui fattori che favoriscono la dipendenza è ancora troppo vago per poter classificare i videogiochi in base al loro rischio di dipendenza. Occorrono ulteriori conoscenze scientifiche sui contenuti e sui meccanismi dei videogiochi suscettibili di rendere malati o dipendenti. Continueremo quindi a seguire i lavori in materia a livello internazionale.

Un altro aspetto che non è stato inserito nel disegno, contrariamente a quanto auspicato da alcuni partecipanti alla consultazione, è quello delle microtransazioni e degli acquisti «in-app» e «in-game». Nel rapporto *Giovani e media* il nostro Collegio ha considerato le microtransazioni come un problema che deve essere affrontato in primo luogo attraverso misure di alfabetizzazione mediatica. Di conseguenza non sono state classificate come un problema prioritario per quanto riguarda la loro potenziale nocività per lo sviluppo dei minori. Inoltre, il sistema PEGI prevede un descrittore per gli acquisti «in-app» e «in-game» e attualmente le piattaforme di videogiochi (tra cui Sony, Nintendo e Microsoft) si stanno già impegnando a vietare o dichiarare meglio tali elementi nei videogiochi.

Si è rinunciato a introdurre nel disegno anche il gruppo di esperti permanente richiesto da alcuni Cantoni e organizzazioni partecipanti alla consultazione per accompagnare i lavori dell'UFAS, ritenendo sufficiente il coinvolgimento di esperti esterni previsto per l'esame delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori e la valutazione dell'efficacia delle misure di protezione dei minori secondo la nuova legge.

Non è stata accolta neppure la richiesta di inserire nel disegno l'alfabetizzazione mediatica. A nostro avviso, si tratta indubbiamente di un compito molto importante. Per questo motivo nel 2015 abbiamo incaricato l'UFAS di proseguire le misure di sensibilizzazione e di sostegno nel quadro della piattaforma *Giovani e media*, concedendo a tal fine anche risorse finanziarie e di personale a tempo indeterminato. Nell'ambito della protezione educativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei

media, la Confederazione può fornire prestazioni e sostegno in misura sussidiaria rispetto ai Cantoni e agli attori privati in virtù delle disposizioni legali vigenti. La base è costituita dalla legge del 30 settembre 2011⁵⁸ sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG) e dall'ordinanza dell'11 giugno 2010⁵⁹ sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo. Per contro, il presente disegno si limita alla protezione dei minori dai contenuti non appropriati di film e videogiochi. Dato che l'alfabetizzazione mediatica non può essere fondata sull'articolo 95 capoverso 1 Cost. (cfr. n. 7.1), il D-LPMFV dovrebbe inoltre fondarsi su altre basi costituzionali.

In occasione della consultazione, in particolare i rappresentanti dei dettaglianti hanno deplorato l'applicabilità delle disposizioni penali alle persone fisiche. In realtà, secondo il diritto penale amministrativo, in linea di principio soltanto le persone fisiche sono punibili. La responsabilità di un'impresa per il comportamento delle persone fisiche può sussistere soltanto per certi reati e a condizioni ben determinate (cfr. n. 5, commento all'art. 33) ed è esclusa in caso di contravvenzioni (cfr. art. 102 segg. CP). Per questo motivo si è rinunciato ad adeguare le disposizioni penali nel D-LPMFV.

3 **Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**

3.1 **Regolamentazione in singoli Paesi**

Da un confronto internazionale dei sistemi di regolamentazione⁶⁰ è emerso che la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media è un tema di rilevanza politica e sociale in tutti e 14 i Paesi analizzati (Australia, Austria, Danimarca, Germania, Finlandia, Francia, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Slovenia, Svezia e Svizzera). In quest'ambito, tutti contemplano misure di protezione sia normativa che educativa. Tuttavia, nessuno di essi dispone di un quadro normativo che includa tutti i tipi di media o valuta la possibilità di adottare una tale strategia normativa in materia. Negli Stati membri dell'UE esistono regolamentazioni soprattutto per i tipi di media per i quali le direttive dell'Unione fissano prescrizioni. In questo contesto va rilevata in particolare la direttiva SMA, il cui disciplinamento concerneva finora i servizi di radiodiffusione televisiva e i servizi a richiesta, ma che ora include anche le piattaforme per la condivisione di video. Gli altri contenuti trasmessi per via elettronica, che non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva SMA, sono regolamentati solo in rarissimi casi. L'unica eccezione è costituita dalle proiezioni cinematografiche pubbliche, il cui disciplinamento legale ha una lunga tradizione in molti Paesi europei.

⁵⁸ RS 446.1

⁵⁹ RS 311.039.1

⁶⁰ Schulz et al., «Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 12/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna, UFAS 2015. Cfr. anche Osservatorio europeo dell'audiovisivo, «Jugendschutz bei audiovisuellen Abrufenhalten», in *IRIS plus*, 2012-6, 2012, pagg. 14–17 (disponibile anche in francese e in inglese).

Diversi Paesi europei, tra cui i Paesi Bassi, il Regno Unito, la Germania, l'Irlanda, l'Islanda, la Norvegia, la Slovenia, la Turchia e l'Italia, attuano forme di coregolamentazione.

Nei *Paesi Bassi* è stato istituito un organo di diritto privato per la classificazione di tutti i media audiovisivi (Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media, NICAM), che provvede a formare i codificatori preposti alla classificazione in base all'età, i quali attribuiscono le categorie d'età 0, 6, 9, 12 e 16 anni sulla base di un questionario scientificamente fondato. Il NICAM è cofinanziato dal Governo olandese e dall'industria audiovisiva. Sono previsti meccanismi di controllo a diversi livelli: il NICAM svolge controlli a campione, l'autorità olandese per i media (Commissariat voor de Media) è responsabile per la vigilanza e i consumatori possono presentare ricorsi contro singole classificazioni. Secondo le cifre più recenti, oltre il 95 per cento dei genitori olandesi utilizza il sistema Kijkwijzer, sviluppato dal NICAM, e lo ritiene utile. Nel frattempo il sistema è stato ripreso da *Islanda*, *Slovenia* (con adeguamenti minimi) e *Turchia* (in versione modificata). Per i fornitori di opere cinematografiche, contenuti televisivi, videogiochi e contenuti mobili, la legislazione prevede l'obbligo di un'indicazione dell'età minima da parte del NICAM. Per i videogiochi, l'organo di classificazione si basa sul sistema PEGI. Per i servizi a richiesta, nei Paesi Bassi vige il principio che, di regola, i minori di 16 anni non devono poter vedere o ascoltare contenuti che potrebbero nuocere gravemente al loro sviluppo fisico, mentale o etico⁶¹.

Nel *Regno Unito* il ministro competente ha la possibilità di designare un organo per la classificazione. Questo ente di diritto privato, il British Board of Film Classification, procede alla classificazione di opere cinematografiche e DVD ricorrendo alle categorie U (universale), PG (*parental guidance*: universale, ma con l'indicazione che alcune scene non sono adatte per i bambini al di sotto di 8 anni), 12A (a partire da 12 anni, ma anche i bambini di età inferiore possono guardare il film al cinema se accompagnati da un adulto), 12, 15 e 18. Il British Board of Film Classification è tenuto a fare regolarmente rapporto e si finanzia esclusivamente con gli emolumenti riscossi per le classificazioni in base all'età. Anche nel settore dei videogiochi è prevista una coregolamentazione: un organo non statale è legittimato dallo Stato ad attribuire indicazioni dell'età minima vincolanti basate sul sistema PEGI. Dal canto suo, la televisione è soggetta alla vigilanza statale. Per quanto concerne invece i servizi a richiesta, sino alla fine del 2015 lo Stato poteva delegare determinati compiti a un'autorità di coregolamentazione ad hoc, mentre dal 2016 anche questo settore è disciplinato esclusivamente a livello statale⁶². L'accesso, tramite servizi a richiesta, a film che possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori deve essere controllato da un apposito sistema ed essere bloccato per coloro che hanno meno di 18 anni.

Anche in *Germania* è applicata una forma di coregolamentazione: nell'ambito della classificazione di opere cinematografiche, DVD e videogiochi, i Länder hanno stipulato una convenzione (Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und

⁶¹ www.kijkwijzer.nl > NICAM > Legislation (consultato il 6.4.2020).

⁶² F. Cabrera Blázquez et al., «Services à la demande et champ d'application matériel de la Directive SMAV», in *IRIS Plus*, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2016-1, Strasburgo 2016, pag. 38.

den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien) con due istituzioni di autoregolamentazione (FSK e Unterhaltungssoftware-Selbstkontrolle [USK]). Le classificazioni in base all'età sono effettuate da volontari incaricati dall'una o dall'altra istituzione. L'organo statale di regolamentazione (Kommission für Jugendmedienschutz, ovvero la commissione per la protezione della gioventù dai rischi dei media) sorveglia il sistema di autoregolamentazione. Nei settori della televisione, dei servizi a richiesta e di Internet, questa vigilanza avviene a livello statale. I servizi a richiesta possono così diffondere contenuti che potrebbero nuocere allo sviluppo dei minori solo in modo tale che i bambini e i giovani della fascia d'età in questione non vi abbiano accesso normalmente, in particolare scegliendo un'ora di trasmissione adeguata (p. es. dalle 22.00 per film consentiti dai 16 anni) oppure ricorrendo ad accorgimenti tecnici (criptaggio, blocco, impiego di programmi per la protezione dei minori).

Nei settori della televisione, dei servizi a richiesta, del cinema e dei film su supporto audiovisivo, in *Finlandia* i classificatori, che operano nell'economia privata, sono controllati direttamente dall'organismo di regolamentazione statale (National Audiovisual Institute). Quest'ultimo forma i classificatori, che svolgono il loro compito in base a direttive. Per i film valgono le categorie d'età 0, 7, 12, 16 e 18 anni. Anche i servizi a richiesta devono comunicare le categorie d'età e altre misure di protezione dei minori e garantire che i bambini e i giovani che non hanno ancora l'età richiesta non possano accedere a contenuti non appropriati per loro. Nel settore dei videogiochi, un organo non statale è legittimato dallo Stato ad attribuire indicazioni dell'età minima vincolanti basate sul sistema PEGI.

In *Italia* le proiezioni cinematografiche sono controllate da un organo di classificazione gestito dallo Stato. La televisione e i servizi a richiesta sono disciplinati da un'istituzione di autoregolamentazione soggetta alla vigilanza statale. Si distingue tra contenuti adatti a tutti, contenuti dedicati ai minori, contenuti adatti a una fruizione familiare congiunta e contenuti non adatti ai minori. Il settore dei film su supporto audiovisivo e quello dei videogiochi non sono regolamentati.

In *Francia* le proiezioni cinematografiche e i videogiochi sono regolamentati, rispettivamente, tramite un organo di classificazione istituito dallo Stato e la dichiarazione del carattere vincolante del sistema PEGI. Anche la televisione è soggetta alla vigilanza statale di un organismo di regolamentazione istituito per legge. Per quanto concerne i servizi a richiesta, sono prescritte la ripartizione dei contenuti audiovisivi in diverse categorie d'età e l'indicazione di queste ultime. A seconda della fascia d'età, sono previste limitazioni dell'orario di trasmissione o di accesso (tramite codice personale). Anche i film su supporto audiovisivo devono essere muniti di un'indicazione dell'età minima. In Francia sono previste le categorie seguenti: nessun limite d'età, 12, 16 e 18 anni.

3.2 **Collaborazione internazionale nell'ambito delle autoregolamentazioni e coregolamentazioni**

Considerato il fatto che i media digitali possono essere diffusi in tutto il mondo, nel settore della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media, nel quadro di un autocontrollo volontario, si sono sviluppate cooperazioni internazionali e sovranazionali sulle quali si basano in parte le regolamentazioni di singoli Stati.

Settore dei film

Nel settore dei film non esiste alcun sistema valido a livello europeo. Molti Paesi europei hanno sviluppato propri sistemi, con categorie d'età differenti. In Svizzera già oggi, nell'ambito dell'autoregolamentazione, l'ASV fa in parte riferimento al sistema tedesco della FSK (cfr. n. 1.1.3). La FSK è un organismo della Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO), una federazione di associazioni dell'industria videocinematografica tedesca. Le associazioni economiche appartenenti alla SPIO si impegnano a offrire al pubblico solo prodotti controllati dalla FSK. Quest'ultima procede, su base volontaria, a classificazioni in base all'età di film e altri prodotti medialia la cui proiezione pubblica e diffusione sono previste in Germania. La classificazione contempla cinque categorie d'età (a partire da 0, 6, 12, 16 e 18 anni) e viene svolta su richiesta. Al momento la FSK sta sviluppando in Germania un sistema di autoclassificazione online per i contenuti audiovisivi. Il sistema intende consentire ai titolari di diritti di ricevere nel giro di pochi minuti classificazioni in base all'età valide per tutti i contenuti di film. Il questionario, plurilingue, permetterà di generare classificazioni in base all'età specifiche per Paese («multiple output») in funzione di un'unica risposta per contenuto («single input»), cosicché il sistema potrà essere applicato anche in altri Paesi europei.

Un altro sistema già applicato in diversi Paesi (Paesi Bassi, Islanda, Slovenia, Turchia) è Kijkwijzer, sviluppato dal NICAM (cfr. n. 3.1).

Settore dei videogiochi

Nel settore dei videogiochi si è affermato il sistema europeo PEGI, entrato in vigore nel 2003. Sviluppato dalla Interactive Software Federation of Europe, esso indica l'età a partire dalla quale un videogioco è adeguato nell'ottica della protezione dei minori. I simboli di questo sistema di classificazione in base all'età figurano sul fronte e sul retro della confezione e sono suddivisi in base alle fasce d'età 3, 7, 12, 16 e 18 anni. Tramite appositi descrittori, il sistema fornisce inoltre informazioni su determinati contenuti dei giochi (p. es. violenza, volgarità, paura, discriminazione, droghe o rappresentazioni a carattere sessuale) o loro funzionalità (gioco d'azzardo, acquisti «in-app») non appropriati per tutte le età. Questo sistema è applicato in 38 Paesi europei: Albania, Austria, Belgio, Bosnia e Erzegovina, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Kosovo, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Malta, Moldavia, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Ungheria. I principali produttori di console (tra cui Sony, Microsoft e Nintendo) nonché distributori di film o editori e sviluppatori di videogiochi di tutta Europa lo sostengono.

Il sistema PEGI si basa sul principio dell'autoclassificazione da parte degli sviluppatori sulla base di un questionario. L'autoclassificazione è controllata da due organi di vigilanza indipendenti, ovvero l'olandese NICAM (per i giochi con un'età minima di 3 e 7 anni) e il Consiglio britannico per le norme video (per quelli con un'età minima di 12, 16 e 18 anni). In diversi Paesi europei il sistema PEGI è stato recepito nel diritto nazionale ed è quindi vincolante. In Svizzera la SIEA si basa su questo sistema per la sua autoregolamentazione (cfr. n. 1.1.3). PEGI è considerato un esempio di armonizzazione europea nell'ambito della protezione dei minori e, ove sostenuto da una base legale, un modello riuscito di coregolamentazione.

Il Consiglio PEGI formula raccomandazioni e provvede affinché gli sviluppi del sistema PEGI siano divulgati e attuati. I membri del Consiglio, designati per un periodo di due anni, provengono dagli Stati che applicano il sistema. Si tratta principalmente di esperti dei settori della psicologia, dei media, dell'amministrazione e della consulenza giuridica specializzati nella protezione dei minori in Europa. La Svizzera vi è rappresentata, dal 2009, da una persona dell'UFAS.

La Germania è uno dei pochi Paesi europei che non hanno aderito al sistema PEGI. Questa decisione è motivata da ragioni storiche: la Germania ha infatti introdotto già nel 1994 – ossia molto prima della creazione del sistema PEGI – un sistema di autocontrollo su base volontaria per i software d'intrattenimento, l'USK, che funge anche da autorità di vigilanza a livello nazionale nel settore dei videogiochi.

A livello internazionale, nel 2013 è stata fondata l'International Age Rating Coalition (IARC), nel cui quadro le istituzioni internazionali più importanti per la classificazione in base all'età dei media d'intrattenimento interattivi in Europa (PEGI, USK) e America del Nord (Entertainment Software Rating Board) nonché organi analoghi in Brasile, Corea del Sud e Australia uniscono le loro forze al fine di trovare una soluzione per il mercato globale delle app e dei giochi. In questo contesto è stata introdotta una procedura in base alla quale, compilando un questionario, gli sviluppatori di app e giochi proposti su piattaforme digitali ricevono indicazioni dell'età minima per più territori e piattaforme contemporaneamente. Il sistema è a disposizione di tutti gli sviluppatori che distribuiscono i propri giochi o app tramite una piattaforma digitale aderente. Ad oggi hanno aderito all'IARC le seguenti piattaforme di vendita online: Google Play Store, Microsoft Windows Store, Nintendo eShop e Sony PlayStation Store.

Per quanto riguarda i servizi a richiesta e quelli di piattaforma (p. es. Netflix e YouTube) non esiste alcun sistema europeo né internazionale. Alcuni fornitori hanno introdotto propri strumenti di controllo (p. es. sistemi di segnalazione) e misure (classificazioni in base all'età, rubriche riservate agli adulti, visibilità limitata, rimozione dei contenuti). In futuro, inoltre, la direttiva SMA imporrà ai servizi di piattaforma per la condivisione di video di implementare misure adeguate quali sistemi di verifica dell'età e sistemi di segnalazione.

3.3 Regolamentazione a livello europeo

Direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva SMA)

La direttiva SMA, che disciplina la fornitura di servizi di media audiovisivi, è stata riveduta il 14 novembre 2018 mediante la direttiva (UE) 2018/1808⁶³. Istituito un quadro giuridico armonizzato, essa si prefigge di eliminare gli ostacoli alla produzione e alla distribuzione di servizi di media audiovisivi e garantire condizioni di concorrenza leale nonché la libera circolazione delle informazioni e lo scambio di opinioni a livello comunitario. Inizialmente la direttiva era stata emanata sia per i servizi di media audiovisivi lineari (servizi di radiodiffusione televisiva) che per quelli non lineari (servizi a richiesta). Questi possono mettere a disposizione contenuti che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori soltanto in maniera tale da garantire che questi ultimi, di regola, non li vedano o ascoltino. A tal fine vanno prese misure, che possono includere la scelta dell'ora di trasmissione, strumenti per la verifica dell'età o altre misure tecniche (art. 6 bis della direttiva SMA). I contenuti più nocivi, come la pornografia e la violenza gratuita, sono soggetti alle più rigorose misure. La direttiva riveduta disciplina anche i servizi di piattaforma per la condivisione di video (quali YouTube), che organizzano la memorizzazione di una grande quantità di video generati dagli utenti e li rendono accessibili a tutti. Pur non prendendo decisioni di carattere editoriale, i gestori delle piattaforme per la condivisione di video devono adottare misure adeguate per la protezione dei minori. Questo è in linea anche con il principio stabilito negli articoli 12–15 della direttiva 2000/31/CE⁶⁴ sul commercio elettronico, secondo cui i fornitori di «servizi della società dell'informazione» non possono essere considerati responsabili per il semplice trasporto e la memorizzazione di informazioni, temporanea («caching») o permanente («hosting»), se non sono a conoscenza del loro contenuto. Le misure previste nella direttiva SMA consistono nella formulazione di condizioni contrattuali, in meccanismi per la segnalazione di contenuti che possono nuocere ai minori e in sistemi di verifica dell'età e sistemi di controllo parentale (art. 28 ter par. 3 lett. a–j della direttiva SMA). I servizi a richiesta e quelli di piattaforma nel settore dei videogiochi non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva.

La direttiva SMA deve essere recepita nel diritto nazionale dagli Stati membri dell'UE, che, conformemente all'articolo 4 paragrafo 1, conservano la facoltà di emanare norme più particolareggiate o più rigorose rispetto agli standard minimi della direttiva. Quest'ultima si basa sul principio del Paese di origine, vale a dire che i fornitori di servizi sono assoggettati alle prescrizioni dello Stato dell'UE in cui hanno la sede principale. Le disposizioni della direttiva SMA si applicano anche ai

⁶³ Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, GU L 303 del 28.11.2018, pag. 69.

⁶⁴ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

fornitori la cui sede principale si trova al di fuori dell'UE, come Netflix e Amazon, che hanno filiali site sul territorio dell'Unione.

La revisione della direttiva SMA, che fa parte della strategia dell'UE per il mercato unico digitale, ha ampliato il campo d'applicazione della direttiva e gli obblighi in materia di protezione dei minori. I fornitori non potranno ad esempio utilizzare a fini commerciali i dati di minorenni rilevati nel quadro di misure di protezione dei minori. Inoltre, raccomanda il ricorso alla coregolamentazione e la promozione dell'auto-regolamentazione nell'ambito della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media.

Gli Stati membri dell'UE dovranno adeguare il diritto nazionale alle nuove disposizioni entro il 19 settembre 2020. La direttiva SMA non è attualmente vincolante per la Svizzera (cfr. n. 7.2). Il D-LPMFV si basa tuttavia su di essa, il che è ragionevole nell'ottica di garantire un livello di protezione dei minori comparabile a livello europeo.

Le pertinenti prescrizioni previste nel D-LPMFV per i servizi a richiesta e i servizi di piattaforma corrispondono materialmente in ampia misura a quelle della direttiva SMA. Il disciplinamento previsto da quest'ultima per l'utilizzo dei dati è tuttavia meno rigido di quello del D-LPMFV: la direttiva SMA vieta unicamente l'utilizzo dei dati personali di minorenni a fini commerciali, mentre il D-LPMFV prevede un divieto per qualsiasi altro scopo che non sia il controllo dell'età. Un'altra differenza riguarda i canali proposti sui servizi di piattaforma, in particolare YouTube. Secondo la direttiva SMA questi possono essi stessi costituire servizi di media audiovisivi, anche se sono offerti su un servizio di piattaforma, mentre per il D-LPMFV essi non sono servizi a richiesta in quanto tali, bensì rientrano tra i servizi di piattaforma. Se così non fosse, i video pubblicati su tali canali, perlopiù realizzati dagli utenti stessi (p. es. consigli di trucco, tutorial di bricolage) dovrebbero essere soggetti all'obbligo d'indicazione dell'età minima, il che appare sproporzionato.

Un'ulteriore differenza tra le due regolamentazioni riguarda il campo d'applicazione delle prescrizioni in materia di protezione dei minori. Nel D-LPMFV i filmati pubblicitari sono esclusi dal campo d'applicazione materiale (art. 3 cpv. 1), mentre secondo la direttiva SMA anche la comunicazione commerciale audiovisiva fornita da servizi a richiesta e servizi di piattaforma sottostà a determinate regolamentazioni in materia di protezione dei minori, in particolare per quanto riguarda la pubblicità per bevande alcoliche o le modalità con cui ci si rivolge ai minorenni.

Contrariamente alla direttiva SMA, il campo d'applicazione del D-LPMFV non comprende i servizi a richiesta che mettono a disposizione film soltanto sotto forma di notizie audiovisive. Questo significa che per esempio la LPMFV non si applicherà ai sottodomini di siti Internet di quotidiani o portali di notizie su cui vengono messi a disposizione brevi video con sequenze di notizie, sport o intrattenimento, poiché i contributi ideati da una redazione non rientrano nel campo d'applicazione materiale del presente disegno. I fornitori di media editoriali non sottostanno pertanto alle prescrizioni in materia di protezione dei minori del D-LPMFV. I contributi ideati da una redazione non erano oggetto delle mozioni e delle iniziative cantonali alla base del disegno, ragion per cui esso non le disciplina.

Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera

Nel 1991 la Svizzera ha ratificato la Convenzione europea del 5 maggio 1989⁶⁵ sulla televisione transfrontaliera elaborata dal Consiglio d'Europa. Essa stabilisce che tutte le trasmissioni dei programmi televisivi devono rispettare, nel contenuto e nella presentazione, la dignità della persona umana e i diritti fondamentali altrui. In particolare, non devono né avere un contenuto pornografico né esaltare la violenza o incitare all'odio razziale. Inoltre, le trasmissioni che possono nuocere allo sviluppo fisico, psichico e morale dei bambini o dei giovani non devono essere trasmesse quando questi ultimi, a causa dell'orario di trasmissione e di ricezione, le possono guardare. Le disposizioni di questa Convenzione si applicano alla maggior parte dei programmi europei di radiodiffusione televisiva che possono essere ricevuti in Svizzera.

Il presente disegno non contempla disposizioni sulla televisione e non rientra dunque nel campo d'applicazione della Convenzione.

Attività del Consiglio d'Europa

Anche il Consiglio d'Europa è intervenuto nell'ambito della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media. Nel marzo del 2016 ha stabilito la sua Strategia per i diritti dei minori (2016–2021)⁶⁶, che fissa quale priorità a sé stante la tutela dei diritti dei minori nell'ambiente digitale. Gli Stati membri e altri gruppi target dovranno dunque modificare le proprie legislazioni e politiche al fine di proteggere meglio i minori in quest'ambito. Inoltre, il 4 luglio 2018 è stata adottata la raccomandazione CM/Rec(2018)7 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle linee guida relative al rispetto, alla tutela e alla realizzazione dei diritti del bambino nell'ambiente digitale⁶⁷, che raccomanda tra l'altro agli Stati membri di promuovere lo sviluppo e la produzione di sistemi di controllo parentale (n. 54 della raccomandazione) nonché l'uso di sistemi di verifica dell'età (n. 56 della raccomandazione).

Pur non essendo giuridicamente vincolante, la raccomandazione è condivisa dalla Svizzera, in qualità di Stato membro del Consiglio d'Europa, e da essa considerata quale punto di riferimento.

Assenza di regolamentazione a livello europeo nel settore dei videogiochi

Al momento nel settore dei videogiochi non esiste alcuna regolamentazione giuridica o direttiva specifica a livello europeo. Nel quadro dell'autoregolamentazione, tuttavia, nel settore si è affermato il sistema PEGI, valido su scala europea (cfr. n. 3.2).

⁶⁵ RS 0.784.405

⁶⁶ La strategia è disponibile in francese all'indirizzo www.coe.int > Droits de l'homme > Droit des enfants > En bref > Stratégie sur les droits de l'enfant (consultato il 6.4.2020).

⁶⁷ La raccomandazione è disponibile in francese all'indirizzo www.coe.int > Droits de l'homme > Droits des enfants > Droits de l'enfant > L'environnement numérique (consultato il 6.4.2020).

4 Puntii essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

La protezione dei minori dai contenuti di film e videogiochi inappropriati per loro va garantita tramite le misure esposte di seguito. Tutti i film e i videogiochi resi accessibili ai bambini e ai giovani, nell'ambito di un'attività economica, su supporto audiovisivo, nel quadro di eventi pubblici o tramite servizi a richiesta dovranno essere provvisti di un'indicazione dell'età minima ben visibile e di descrittori di contenuto (art. 6). Questa indicazione informerà sull'età minima a partire dalla quale il film o il videogioco è autorizzato e il descrittore di contenuto sul tipo di contenuto potenzialmente dannoso. I genitori nonché i bambini e i giovani riceveranno così indicazioni sull'adeguatezza del film o del videogioco per una determinata età. Prima di rendere accessibili film o videogiochi, i fornitori di supporti audiovisivi e gli organizzatori di eventi dovranno effettuare un controllo dell'età (art. 7). In futuro questo controllo varrà per tutte le categorie d'età e sarà obbligatorio per tutti i punti di vendita. L'accesso a un film o videogioco andrà negato ai minorenni che non hanno ancora l'età richiesta secondo la classificazione in base all'età. Per i minorenni accompagnati da un adulto che ha almeno dieci anni più di loro non sarà necessario un controllo dell'età, a condizione che abbiano al massimo due anni in meno dell'età minima richiesta e che non si tratti di un film o un videogioco dal contenuto pornografico o di un evento pubblico in cui sono resi accessibili film o videogiochi autorizzati solo per gli adulti. I fornitori di servizi a richiesta dovranno prendere provvedimenti adeguati (sistema di controllo dell'età, sistema di controllo parentale) per impedire l'accesso di minorenni a contenuti inappropriati per loro (art. 8). Con la LPMFV, in futuro tutte le persone fisiche e giuridiche che nell'ambito della loro attività economica sono in contatto diretto con i consumatori, quali i fornitori di supporti audiovisivi (p. es. dettaglianti) e di servizi a richiesta (p. es. imprese di telecomunicazione o servizi di streaming come Netflix) e gli organizzatori di eventi pubblici (gestori di sale cinematografiche, organizzatori di fiere di videogiochi) saranno tenuti a prendere le summenzionate misure di protezione dei minori.

Queste misure saranno attuate secondo il principio della coregolamentazione. Ciò significa che i sistemi di classificazione in base all'età e le regole per l'indicazione dell'età minima, per i descrittori di contenuto e per il controllo dell'età potranno essere sviluppati dagli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi per il proprio settore. In questo contesto è importante coinvolgere l'intera catena del valore dei due settori. Si tratta di persone fisiche e giuridiche appartenenti ai gruppi di operatori seguenti:

- produttori (produttori di film o sviluppatori di videogiochi): producono film o videogiochi e rispondono dei loro contenuti, comprese eventuali rappresentazioni di atti di cruda violenza o di natura sessuale. Decidono a quale categoria d'età il singolo film o videogioco è destinato; nel processo di produzione possono basarsi sui sistemi di classificazione in base all'età esistenti. In particolare i produttori svizzeri potrebbero (far) procedere a una classificazione in base all'età conformemente al sistema vigente in Svizzera. Una volta terminata la produzione del film o del videogioco, i produttori cedono i diritti per il loro utilizzo a distributori di film o di videogiochi;

- distributori di film o di videogiochi: si tratta di società di distribuzione internazionali (p. es. gli studi cinematografici americani o i loro stabilimenti in Svizzera) e di titolari di licenze nazionali che acquistano i diritti di film o videogiochi, li commercializzano, ne realizzano copie e le vendono a imprese che rendono accessibili tramite diversi canali di utilizzo i film o i videogiochi ai consumatori, vale a dire organizzatori di eventi pubblici (p. es. gestori di sale cinematografiche), fornitori di film e videogiochi su supporto audiovisivo (dettaglianti) e fornitori di servizi a richiesta. Talvolta i distributori di film e gli editori di videogiochi sono già coinvolti nella produzione quali cofinanziatori, ragion per cui possono spesso anche influenzare il processo produttivo e, ove necessario, integrarvi aspetti rilevanti per la protezione dei minori. Inoltre, assumono un ruolo importante per la classificazione in base all'età e l'indicazione dell'età minima per film e videogiochi, per le quali devono prendere in considerazione il sistema di classificazione applicato nel Paese di utilizzo;
- organizzatori di eventi, fornitori di supporti audiovisivi, fornitori di servizi a richiesta: essi rendono accessibili al consumatore film o videogiochi e sono tenuti a rispettare le vigenti disposizioni in materia di protezione dei minori.

Anche altri operatori della catena del valore che commerciano film o videogiochi (p.es. importatori, commercianti all'ingrosso e intermediari) possono contribuire all'attuazione delle misure di protezione dei minori. Un'impresa può assumere più ruoli all'interno della catena del valore.

Gli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi potranno associarsi in un'organizzazione per la protezione dei minori nel loro rispettivo settore ed elaborare una regolamentazione in materia di protezione dei minori con il coinvolgimento di esperti (art. 9 e 10). Queste organizzazioni potranno presentare all'UFAS una richiesta di dichiarazione del carattere vincolante delle loro regolamentazioni in materia di protezione dei minori (art. 14). Per poter essere dichiarate vincolanti, oltre al sistema di classificazione in base all'età applicabile, le regolamentazioni dovranno anche stabilire regole per l'indicazione dell'età minima, per i descrittori di contenuto e per i controlli dell'età, definendo così i ruoli dei vari attori nell'attuazione delle disposizioni in materia di protezione dei minori. Inoltre, dovranno disciplinare l'istituzione di uno sportello per la protezione dei minori e i compiti del medesimo nonché le modalità dell'informazione pubblica sui contenuti della regolamentazione in materia di protezione dei minori. Infine, dovranno fissare la ripartizione delle spese connesse all'elaborazione e all'attuazione della regolamentazione, le modalità del controllo della sua attuazione e le misure nei confronti dei membri che l'avranno violata (art. 11). Il Consiglio federale deciderà in merito alla richiesta di dichiarazione del carattere vincolante delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori per gli operatori che non sono membri delle organizzazioni in questione (art. 16).

Il disegno fissa i requisiti minimi per le regolamentazioni in materia di protezione dei minori, tra cui quelli seguenti:

- classificazione in base all'età (art. 12): per ciascuno dei due settori (film e videogiochi) andrà previsto un proprio sistema di classificazione in base all'età uniforme, con almeno cinque categorie d'età, la più alta delle quali

dovrà riservare l'accesso esclusivamente agli adulti. Per «uniforme» si intende che un film proiettato al cinema dovrà avere la medesima classificazione in base all'età anche su DVD o altri supporti audiovisivi e su servizi a richiesta. Per il medesimo film o videogioco la classificazione in base all'età dovrà essere la stessa in tutti i Cantoni della Svizzera. Non saranno più ammesse leggi cantonali con un disciplinamento derogatorio in materia di classificazione in base all'età per i film e i videogiocli e sarà abolito il sistema attualmente applicato nel settore dei film, che si orienta alla classificazione in base all'età della FSK ma prevede una parziale riclassificazione da parte della Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani. Nello stabilire i sistemi di classificazione in base all'età si dovrà inoltre tenere conto delle disposizioni della LOTC. Essi andranno pertanto elaborati in modo da essere il più possibile compatibili con le pertinenti prescrizioni dei principali partner commerciali della Svizzera (art. 4 cpv. 2 LOTC);

- sportello per la protezione dei minori (art. 13): ciascuna organizzazione per la protezione dei minori dovrà istituire uno sportello incaricato di trattare i reclami concernenti la classificazione in base all'età di singoli film o videogiochi oppure il mancato rispetto delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori. Lo sportello risponderà anche alle richieste di informazioni generali relative alla protezione dei minori. Le organizzazioni per la protezione dei minori faranno rapporto all'UFAS su numero, contenuto ed esito dei reclami trattati nonché sulle eventuali conseguenze.

Se dopo due anni dall'entrata in vigore della legge nessuna regolamentazione in materia di protezione dei minori sarà stata dichiarata vincolante per il settore dei film o quello dei videogiochi oppure se una dichiarazione del carattere vincolante sarà stata revocata o sarà decaduta, quale scenario di riserva il Consiglio federale potrà emanare autonomamente una regolamentazione in materia di protezione dei minori per il settore in questione in modo da garantire il raggiungimento degli obiettivi normativi (art. 18). Anche in questo caso andrà tenuto conto delle disposizioni della LOTC.

Film e videogiochi sono resi accessibili sempre più spesso anche tramite servizi a richiesta o servizi di piattaforma aventi sede in Svizzera o all'estero. Il D-LPMFV prevede che per essi il livello di protezione si avvicini a quello della direttiva SMA riveduta (cfr. n. 3.3). In altre parole, i fornitori di servizi a richiesta o di piattaforma con sede in Svizzera saranno soggetti agli stessi obblighi legali di quelli con sede in uno Stato dell'UE e dovranno dunque prendere provvedimenti adeguati per impedire l'accesso di minorenni a contenuti non appropriati per loro. Analogamente a quanto previsto nella direttiva SMA, i fornitori di servizi a richiesta saranno tenuti a implementare, oltre all'indicazione dell'età minima, anche un sistema per il controllo dell'età e un sistema di controllo parentale (art. 8). È ragionevole che l'età dell'utente venga verificata al momento della conclusione del contratto o della creazione di un conto utente, indispensabile per poter utilizzare un servizio a richiesta. I fornitori di servizi di piattaforma (p. es. YouTube) dovranno implementare almeno un sistema di controllo dell'età e un sistema che permetta di segnalare contenuti non appropriati per i minori (art. 19). A seconda del tipo di servizio di piattaforma, sono però ipotizzabili anche altri provvedimenti, quali l'introduzione di un

sistema di controllo parentale o di autovalutazione. A differenza della direttiva SMA, il campo d'applicazione del D-LPMFV si estende anche ai servizi a richiesta e a quelli di piattaforma che rendono accessibili videogiochi.

Conformemente al principio della coregolamentazione, la vigilanza sul rispetto delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori incomberà in primo luogo alle organizzazioni per la protezione dei minori interessate, che applicheranno le misure previste in caso di infrazioni commesse dai propri membri (art. 25). Queste misure di diritto privato potrebbero essere previste ad esempio sotto forma di pene convenzionali. Il rispetto degli obblighi concernenti l'indicazione dell'età minima e dei descrittori di contenuto nonché i controlli dell'età nel rendere accessibili film e videogiochi sarà però soggetto anche alla vigilanza statale, tramite i Cantoni (in loco; art. 26) e l'UFAS (commercio online, servizi a richiesta e servizi di piattaforma; art. 27). Nel quadro dei loro rispettivi compiti di vigilanza, le organizzazioni per la protezione dei minori, i Cantoni e l'UFAS potranno svolgere o far svolgere test di acquisto e test di entrata oppure aprire o far aprire conti test (art. 20–22).

Le contravvenzioni di cui all'articolo 32 saranno perseguite penalmente. Il disegno di legge prevede multe fino a 40 000 franchi. Per la determinazione dell'importo della multa occorrerà considerare se vi sia stata una sostanziale elusione della regolamentazione in materia di protezione dei minori (p. es. mancata implementazione di un sistema di controllo dell'età o di controllo parentale) oppure se vi sia stata solo un'omissione, in un caso isolato, dell'indicazione dell'età minima o del controllo dell'età. Le infrazioni di cui all'articolo 32 saranno perseguite e giudicate dai Cantoni (art. 34). Nelle pertinenti regolamentazioni, le organizzazioni per la protezione dei minori potranno prevedere la rinuncia a misure sanzionatorie di diritto privato o il loro rimborso a posteriori, qualora sia inflitta una multa da parte dello Stato. In questo modo si vuole evitare che i membri delle organizzazioni per la protezione dei minori siano puniti in misura doppia rispetto ai non membri.

Infine, il disegno disciplina anche il coordinamento delle misure di protezione dei minori nel settore dei film e in quello dei videogiochi (art. 27). L'UFAS coordinerà le misure, garantirà lo scambio di informazioni e di esperienze fra gli organi coinvolti e vigilerà sull'esecuzione della legge da parte dei Cantoni. Se a livello internazionale, ad esempio per aderire a un sistema di classificazione internazionale o analogo, sarà necessario concludere una convenzione, il Consiglio federale potrà autorizzare l'UFAS a concluderne una. Questo è possibile, in virtù degli articoli 7a e 48a della legge del 21 marzo 1997⁶⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), nel caso di trattati internazionali di portata limitata che chiariscono questioni tecnico-amministrative, il che è presumibilmente il caso in questo contesto. L'UFAS sarà inoltre tenuto a pubblicare un rapporto annuale sulle attività di vigilanza della Confederazione e dei Cantoni e sulle pene inflitte da questi ultimi (art. 28). Quanto alle organizzazioni per la protezione dei minori, è previsto che pubblichino annualmente un rapporto contenente informazioni sui reclami trattati dai loro sportelli, sulla propria attività di controllo e sulle misure prese in caso di violazioni della regolamentazione da parte dei propri membri. Infine, l'UFAS dovrà valutare regolarmente l'efficacia delle misure di protezione dei mino-

68 RS 172.010

4.3.2 **Esame dell'attuabilità nella procedura preparlamentare**

L'attuabilità delle misure proposte è stata esaminata a più riprese nel corso della procedura preparlamentare. Già nella fase di elaborazione dell'avamprogetto, se ne è discusso con il gruppo di accompagnamento (fortemente rappresentativo) in occasione di diverse sedute ed è stata svolta una consultazione scritta (cfr. n. 2). Anche nell'ambito della consultazione sono pervenuti riscontri relativi all'esecuzione (cfr. n. 2.2).

Inoltre, l'AIR ha permesso di esaminare nella procedura preliminare come poter giungere a un'esecuzione della coregolamentazione il più possibile efficace ed efficiente⁶⁹. Mediante un'indagine condotta in forma scritta e telefonicamente presso i principali attori interessati dall'attuazione (associazioni di categoria nei settori dei film e dei videogiochi, gestori di sale cinematografiche, distributori di film per cinema e su supporto audiovisivo, servizi a richiesta, organizzatori di eventi dedicati ai videogiochi, dettaglianti di film e videogiochi nonché sei Cantoni) è stato possibile ottenere informazioni importanti.

Sono stati trattati i punti seguenti:

- coregolamentazione: in questo contesto è previsto un ruolo attivo dei settori, il che dovrebbe favorire il rispetto delle regolamentazioni. Diversi interpellati hanno auspicato disposizioni e periodi transitori adeguati prima della vera e propria entrata in vigore della nuova normativa;
- ripartizione dei ruoli: alcuni interpellati hanno constatato che la coregolamentazione prevista attribuisce un ruolo marginale alle autorità statali, anche rispetto ad altri Paesi europei, il che potrebbe ridurre l'efficacia;
- classificazione in base all'età: secondo alcuni operatori dei settori interessati, una possibile difficoltà in fase di esecuzione consiste nell'autoclassificazione di film e videogiochi che non dispongono di una classificazione della FSK o del sistema PEGI. A loro avviso, questo comporterà oneri supplementari e il rischio di una prassi di classificazione eterogenea;
- dimensione internazionale: per diverse situazioni con risvolti internazionali la normativa mostra i suoi limiti. Per una buona esecuzione è dunque importante vagliare le possibilità per garantire l'uguaglianza giuridica tra i destinatari della normativa svizzeri e gli attori operanti all'estero. Questo implica che occorre adeguarsi agli sviluppi nell'ambito della protezione dei minori a livello dell'UE.

Tra le altre proposte formulate nell'ambito dell'AIR figurano la designazione obbligatoria nelle aziende di un incaricato della protezione dei minori, la garanzia che con le carte di credito prepagate non si possano aggirare i sistemi di protezione, la defi-

⁶⁹ Cfr. Meier et al., *Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zum Vorentwurf für eine Ko-Regulierung im Film- und Videospielbereich*, Basilea, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018 (in tedesco con riassunto in italiano). Il rapporto finale del 31 maggio 2018 all'attenzione dell'UFAS è disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica dell'infanzia e della gioventù > Protezione della gioventù > Protezione dei minori in materia di film e videogiochi.

nizione legale dei requisiti minimi per i controlli da parte delle organizzazioni settoriali, la determinazione dei compiti degli sportelli, il miglioramento del livello di alfabetizzazione mediatica, soprattutto per quanto concerne i gruppi più vulnerabili a livello socioeconomico, e misure mirate per la divulgazione della coregolamentazione.

Le obiezioni formulate circa l'attuabilità della normativa sono state valutate e, laddove possibile, prese in considerazione.

4.3.3 Valutazione dell'esecuzione

L'articolo 29 D-LPMFV stabilisce che l'UFAS valuterà regolarmente, con il coinvolgimento dei Cantoni e di esperti esterni, l'efficacia delle misure di protezione dei minori previste dalla medesima legge e presenterà al Consiglio federale un rapporto ogni cinque anni. A tal fine, con la medesima cadenza andrà commissionata una valutazione esterna che verifichi le misure e proponga eventuali miglioramenti a livello esecutivo. Per questa valutazione andranno interpellati gli attori interessati e analizzati i risultati dei test di acquisto.

5 Commento ai singoli articoli

Ingresso

Il D-LPMFV si fonda sull'articolo 95 capoverso 1 Cost., che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata.

Art. 1 Scopo

Il disegno di legge ha lo scopo di proteggere i minori nel loro sviluppo. Nel disegno sono utilizzati i due termini equivalenti «minori» e «minorenni».

Il campo d'applicazione della normativa si limita ai settori dei due media audiovisivi «film» e «videogiochi». Non vi rientrano pertanto immagini, testi e registrazioni esclusivamente sonore, presi singolarmente o in combinazione, poiché questi contenuti, dato il loro carattere meno diretto, presentano un rischio minore di nuocere allo sviluppo dei minori.

L'elenco dei possibili effetti nocivi corrisponde materialmente a quello del vigente articolo 5 LRTV, che, nel settore televisivo, disciplina anch'esso la protezione dei minori e a sua volta si rifà alla Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera. La formulazione «nuocere allo sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale», che precisa ulteriormente l'elenco, è utilizzata tale quale o in forma analoga nel settore televisivo a livello europeo.

Art. 2 Campo d'applicazione personale

Cpv. 1: la legge è rivolta principalmente a due destinatari, nell'ambito della loro attività economica: da un lato, agli operatori del settore dei film e di quello dei

videogiochi (cfr. art. 5 lett. a) e, dall'altro, ai fornitori di servizi di piattaforma (cfr. art. 5 lett. e).

Il campo d'applicazione viene circoscritto menzionando l'attività economica dell'operatore interessato, che rientrerà pertanto nel campo d'applicazione del D-LPMFV solo se renderà accessibili film o videogiochi «nell'ambito della sua attività economica». In questo modo si esclude dal campo d'applicazione della normativa, tra l'altro, il prestito di film o videogiochi tra privati, che avviene senza alcuna finalità economica e non rientra quindi nell'ambito della base costituzionale del disegno (art. 95 Cost., Attività economica privata; cfr. n. 7.1). Se i film o i videogiochi sono resi accessibili senza che vi sia un nesso con un'attività economica, la responsabilità ricade per principio sui genitori del minore.

Non rientrano nel campo d'applicazione, ad esempio, le proiezioni di film nell'ambito delle attività extrascolastiche, poiché in questo caso manca per principio il carattere di attività economica. Soltanto nel momento in cui tali attività fossero svolte con una certa regolarità e con scopo di lucro da parte dell'organizzazione responsabile, si porrebbe la domanda concreta se non si tratti effettivamente di un'attività economica. Altrettanto vale per le biblioteche, che di norma non perseguono un fine economico e non rientrano dunque nel campo d'applicazione della legge.

Poiché l'intenzione è quella di instaurare una coregolamentazione, appare opportuna un'ampia definizione del campo d'applicazione: la responsabilità per la protezione dei minori non deve infatti pesare esclusivamente sulle persone fisiche e giuridiche che operano a diretto contatto con i consumatori e, quindi, alla fine della catena del valore; in particolare quelle aventi un ruolo determinante nel processo produttivo possono e devono contribuire a elaborare e far rispettare la regolamentazione in materia di protezione dei minori del loro settore, considerato il loro stretto legame con il mezzo audiovisivo in questione.

Oltre che agli operatori summenzionati, il campo d'applicazione del disegno si estende anche ai fornitori di servizi di piattaforma. Considerata la mole di contenuti è impossibile esigere da essi che tutti i film e i videogiochi resi accessibili sulle loro piattaforme digitali siano muniti di un'indicazione dell'età minima e che su questa base siano svolti controlli dell'età; ciononostante, anche questi operatori dovranno soddisfare alcuni requisiti minimi.

Cpv. 2: per quanto concerne i fornitori di giochi in denaro, dall'entrata in vigore della legge federale del 29 settembre 2017⁷⁰ sui giochi in denaro (LGD), il 1° gennaio 2019, sono previste disposizioni che disciplinano tra l'altro anche la situazione dei giochi in denaro online. In linea di massima i giochi in denaro online quali ad esempio il poker, il blackjack o la roulette sono anche videogiochi, ma per questi sono dichiarate applicabili esclusivamente le disposizioni più specifiche della LGD.

Ad oggi nel diritto svizzero in materia di giochi in denaro non è ancora inequivocabilmente chiaro come vadano trattati i «tesori virtuali» che si possono acquistare in un videogioco con denaro reale (le cosiddette «loot box»)⁷¹. Nella misura in cui tali

⁷⁰ RS 935.51

⁷¹ Cfr. promemoria del 31 luglio 2019 dell'Ufficio federale di giustizia, Promemoria sulle microtransazioni: «loot box» e «skin gambling», disponibile all'indirizzo www.ufg.admin.ch > Economia > Giochi in denaro > Promemoria > Microtransazioni

contenuti di giochi non siano soggetti alla LGD, saranno applicabili le prescrizioni della LPMFV, in particolare per quanto concerne un'età minima richiesta eventualmente più alta e l'obbligo di indicare i descrittori di contenuto che segnalino la possibilità di microtransazioni in un gioco, a causa della presenza di loot box.

Art. 3 Campo d'applicazione materiale

Cpv. 1: non tutti i film devono rientrare nel campo d'applicazione materiale della legge. Ne sono escluse, in primo luogo, tutte le forme di comunicazione commerciale (filmati pubblicitari). Tali filmati sono interessati dal D-LPMFV solo indirettamente, nella misura in cui le regolamentazioni in materia di protezione dei minori dovranno disciplinare l'impiego della pubblicità resa accessibile insieme a film o videogiochi (cfr. art. 11 lett. b).

Sono inoltre esclusi dal campo d'applicazione materiale anche i contributi ideati da una redazione. Tra questi figurano i contributi riguardanti segnatamente informazioni politiche, educazione, economia, notizie nazionali ed estere, religione, sport, società e fatti contemporanei. *A contrario*, quindi, rientrano nel campo d'applicazione in particolare i film quali fiction, animazione e documentari nonché le serie, a prescindere dalla loro lunghezza e dal fatto che siano diffusi nella loro integralità o solo parzialmente.

Per il settore dei videogiochi, invece, non sono previste delimitazioni di questo tipo. Contrariamente ai film, infatti, i videogiochi hanno generalmente uno scopo di puro intrattenimento e manca il carattere editoriale.

Cpv. 2: la LRTV prevede già oggi disposizioni in materia di protezione dei minori per le emittenti svizzere e i loro programmi televisivi. Per questo ambito, il capoverso 2 stabilisce l'applicabilità esclusiva delle disposizioni della LRTV, al fine di evitare doppioni. Lo stesso vale per la televisione in differita. La LRTV disciplina anche «l'ulteriore offerta editoriale della SSR», per la quale continuerà parimenti a valere solo detta legge. L'«ulteriore offerta editoriale» comprende ad esempio l'offerta online della SSR o di Teletext e, come i programmi televisivi della SSR, è finanziata tramite emolumenti e disciplinata esplicitamente nella pertinente concessione.

In base all'articolo 5 LRTV (per la televisione lineare) e all'articolo 61a capoverso 3 LRTV nel tenore di cui alla cifra II.6 della modifica del 22 marzo 2019⁷² della legge del 30 aprile 1997⁷³ sulle telecomunicazioni (per la televisione in differita) andranno prossimamente adeguate le disposizioni in materia di protezione dei minori dell'ORTV, in particolare per quanto concerne l'indicazione dell'età minima e il sistema di classificazione dell'età applicabile secondo il D-LPMFV. In questo modo sarà soddisfatta la richiesta di diversi partecipanti alla consultazione, secondo cui devono vigere le medesime disposizioni in materia sia per il settore dei film che per la televisione.

⁷² FF 2019 2275

⁷³ RS 784.10

Art. 4 **Oggetto**

Let. a: per quanto concerne l'indicazione dell'età minima, i descrittori di contenuto e il controllo dell'età, il D-LPMFV prevede disposizioni vincolanti per i film e i videogiochi resi accessibili dai fornitori su supporto audiovisivo o tramite servizi a richiesta nonché dagli organizzatori di eventi nel quadro di eventi pubblici (cfr. art. 6–8).

Let. b: è invece necessaria una regolamentazione separata per i fornitori di servizi di piattaforma, per i quali, considerate in particolare la diversa ripartizione delle responsabilità e l'immensa quantità di contenuti generati dagli utenti, non si potranno applicare gli stessi requisiti previsti per i destinatari di cui alla lettera a (cfr. art. 19). La normativa proposta intende stabilire uno standard minimo, analogo a quello vigente nell'Unione europea.

Let. c: il principio della coregolamentazione varrà soprattutto per l'elaborazione delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori. Per determinati ambiti (cfr. art. 11–13) le organizzazioni per la protezione dei minori potranno stabilire liberamente la propria regolamentazione all'interno del quadro definito dalla Confederazione.

Let. d: il disegno prevede una ripartizione delle competenze, dovuta in particolare al fatto che la protezione dei minori è impostata secondo il principio della coregolamentazione. Sia gli attori dell'economia privata (organizzazioni per la protezione dei minori) che quelli statali (Confederazione e Cantoni) dovranno svolgere i compiti loro attribuiti (cfr. art. 25–27 e 32–34). Il coordinamento nell'ambito della legge spetterà all'UFAS (cfr. art. 27).

Art. 5 **Definizioni**

Let. a: la nozione di «operatore del settore dei film o del settore dei videogiochi» comprende diversi gruppi di persone. Da un lato, si tratta delle persone fisiche e giuridiche che partecipano direttamente al processo di produzione o distribuzione, che, di regola, sono i titolari dei diritti relativi ai film o ai videogiochi (almeno per determinati diritti di utilizzazione). In questo gruppo rientrano in particolare i produttori (produttori di film o sviluppatori di videogiochi) e i distributori di film e quelli di videogiochi (editori di videogiochi). Dall'altro, sono incluse anche le persone fisiche e giuridiche che partecipano attivamente al mercato dei film o dei videogiochi, ossia tutte quelle attive nel settore dell'importazione e del commercio d'intermediazione nonché i fornitori di supporti audiovisivi, gli organizzatori di eventi e i fornitori di servizi a richiesta, che rendono direttamente accessibili i contenuti ai consumatori. Il disegno si applica pertanto a tutte le persone fisiche e giuridiche facenti parte della catena del valore che va dalla produzione all'atto di rendere accessibili film e videogiochi.

Per «supporti audiovisivi» ai sensi del presente disegno si intendono gli usuali supporti di memorizzazione fisici presenti in commercio. Attualmente si pensa in particolare a DVD e Blu-ray. I supporti sui quali sono memorizzati esclusivamente contenuti audio (CD musicali, audiolibri) non rientrano nel campo d'applicazione. Anche nel caso dell'acquisto o del noleggio di un film o di un videogioco tramite un servizio a richiesta il contenuto audiovisivo viene memorizzato o bufferizzato su un

supporto fisico – nello specifico un disco duro – almeno per un breve periodo, ma in questo caso il fattore decisivo è che il contenuto acquistato o noleggiato è reso accessibile in forma esclusivamente digitale, ossia senza che la transazione comprenda un oggetto fisico. Anche se un contenuto acquistato tramite un servizio a richiesta viene memorizzato su un supporto audiovisivo (p. es. un DVD) dal consumatore, tale acquisto rientra nella definizione di servizio a richiesta, poiché nemmeno in questo caso il supporto audiovisivo fa parte della transazione.

Let. b: per «fornitore» si intende qualsiasi persona fisica o giuridica che è in contatto diretto con il consumatore e gli rende accessibile un film o un videogioco. In questo contesto, «contatto diretto» non è soltanto il contatto personale faccia a faccia; anche il commerciante online che offre ad esempio supporti audiovisivi su Internet è un fornitore ai sensi del D-LPMFV.

Nel presente disegno, per «rendere accessibile» si intende esclusivamente l'ultimo anello della catena del valore, ossia quello che giunge al consumatore, vale a dire la persona che vuole consumare il prodotto per sé. Per «consumatore» si intende quindi la persona situata in fondo alla catena del valore. Con questa limitazione si intende chiarire che, per esempio, per la vendita a intermediari non sarà ancora necessario soddisfare i requisiti del presente disegno relativi alla classificazione in base all'età, all'indicazione dell'età minima e al controllo dell'età: gli intermediari acquistano film e videogiochi non per consumarli ma per rivenderli, ragion per cui in quel momento non vi sarà l'obbligo che il supporto audiovisivo sia già munito di un'indicazione dell'età minima. È tuttavia ipotizzabile che le regolamentazioni in materia di protezione dei minori impongano agli intermediari di vendere unicamente film e videogiochi muniti di un'indicazione dell'età minima.

La definizione di «fornitore» include anche i fornitori di servizi a richiesta (cfr. lett. d) e i fornitori di servizi di piattaforma (cfr. lett. e), che rendono accessibili contenuti audiovisivi mediante trasmissione digitale, ossia senza una componente fisica. I fornitori di supporti audiovisivi che propongono simultaneamente anche un servizio a richiesta su Internet sono considerati al contempo anche fornitori di servizi a richiesta. A seconda del canale di vendita, si applicheranno loro le pertinenti disposizioni in materia

Let. c: un organizzatore di eventi rende accessibile un contenuto audiovisivo a un gran numero di persone nell'ambito della sua attività economica. Attualmente, con questo termine ci si riferisce soprattutto ai gestori di sale cinematografiche e ai festival del film in Svizzera. Oltre a essi vi è però anche il settore in forte espansione delle fiere e dei tornei di videogiochi. Nelle fiere di videogiochi il pubblico può testare in prima persona vari videogiochi o perlomeno vederne degli estratti sotto forma di filmato. Nei tornei di videogiochi, invece, il pubblico può assistere, come nelle manifestazioni sportive classiche, a una competizione tra giocatori esperti o (semi)professionisti.

Un altro criterio è l'accessibilità di un evento al pubblico: per principio vi deve poter assistere una moltitudine di persone, nel rispetto delle restrizioni imposte dal D-LPMFV.

Diverso è il caso in cui la cerchia dei partecipanti è ben determinata e delimitata e le persone in questione hanno un legame personale tra di loro o con l'organizzatore

(p. es. feste di associazioni, riunioni di famiglia o visione di film in classe). I film e i videogiochi resi accessibili in un contesto privato oppure contraddistinto da rapporti personali o di particolare fiducia non rientrano pertanto nel campo d'applicazione del D-LPMFV.

La definizione di organizzatore di eventi non include nemmeno gli organizzatori di LAN party classici: in linea di massima essi si limitano a mettere a disposizione l'infrastruttura (p. es. locali, energia elettrica, connessione a Internet), mentre i partecipanti portano i propri computer e videogiochi, ragion per cui per principio non si può presumere che questi siano «resi accessibili» dagli organizzatori di LAN party. La situazione è invece diversa se gli organizzatori mettono a disposizione anche console o computer, videogiochi inclusi.

Let. d: un fornitore di servizi a richiesta rende pubblicamente accessibili film o videogiochi tramite una rete di dati, mediante download (scaricamento dei dati su un supporto di dati) o via streaming (scaricamento e simultanea riproduzione dei dati, che vengono cancellati non appena non sono più necessari per la riproduzione).

Per distinguere questi servizi da quelli «near-video-on-demand» – ossia la trasmissione lineare di un medesimo film, differita a intervalli regolari, su più canali – si precisa inoltre che il consumatore deve poter scegliere liberamente il momento dell'accesso al contenuto. I servizi «near-video-on-demand» rientrano attualmente nel campo d'applicazione della LRTV.

La definizione del D-LPMFV non include nemmeno l'offerta televisiva che permette di visionare a posteriori, entro un certo periodo, l'integralità dei programmi (i cosiddetti servizi «catch-up TV» e «replay TV»). Anche quest'ambito è disciplinato esclusivamente dalla LRTV.

Un interrogativo si pone per quanto riguarda la delimitazione dei canali su servizi di piattaforma: chi gestisce un proprio canale, ad esempio su YouTube, su cui pubblica regolarmente filmati propri non rientra nella definizione di servizio a richiesta secondo il D-LPMFV, poiché in definitiva non mette personalmente i film a disposizione del pubblico, bensì lo fa indirettamente tramite un servizio di piattaforma. In tal caso, pertanto, soltanto il servizio di piattaforma che rende accessibile i film agli utenti sulla sua piattaforma elettronica, senza la quale un gestore di canale non potrebbe mostrare i suoi filmati, sarà tenuto a rispettare gli obblighi che gli incombono.

Per «parte separabile di un servizio» s'intende ad esempio la rubrica o il sottodominio di un sito Internet. In questo caso, la condizione che lo scopo principale consista nel mettere a disposizione del pubblico film o videogiochi si applica soltanto alla parte separabile del servizio e non al servizio nel suo complesso.

Let. e: come i servizi a richiesta, anche i servizi di piattaforma rendono accessibili film o videogiochi esclusivamente in forma digitale (download o streaming). A differenza dei primi, tuttavia, i secondi mettono unicamente a disposizione una piattaforma digitale, sulla quale sono poi gli utenti a caricare contenuti audiovisivi. Il fornitore del servizio di piattaforma si occupa solo dell'organizzazione dell'offerta (ovvero il modo in cui i contenuti generati dagli utenti vengono presentati), ad esempio tramite mezzi automatici o algoritmi. Pertanto, la responsabilità per i contenuti messi a disposizione su una piattaforma digitale è in primo luogo degli utenti

stessi e il fornitore del servizio di piattaforma non si assume alcuna responsabilità editoriale. Il servizio di piattaforma più conosciuto è YouTube.

Gli hosting provider, ovvero i fornitori di infrastrutture che, per esempio, gestiscono i server sui quali sono memorizzati i contenuti audiovisivi, non sono considerati quali fornitori di servizi di piattaforma. Questa definizione si applica unicamente al gestore del sito Internet in Svizzera che offre il servizio di piattaforma.

Per quanto concerne la parte separabile di un servizio, si rimanda al commento relativo ai servizi a richiesta (lett. d).

Let. f: un descrittore di contenuto è una rappresentazione, tramite un simbolo adeguato, dei pericoli che il contenuto di un determinato film o videogioco comporta per lo sviluppo dei minori. Può ad esempio segnalare che esso contiene rappresentazioni di scene di violenza o atti sessuali.

Art. 6 Indicazione dell'età minima e descrittori di contenuto

Cpv. 1: per «indicazione dell'età minima» si intende la segnalazione ben visibile della classificazione in base all'età prevista per un determinato film o videogioco. L'impiego di descrittori di contenuto serve a dare informazioni più precise sui motivi per cui a un film o un videogioco non è stata attribuita una categoria d'età più bassa. I descrittori possono rivelarsi particolarmente utili per i genitori. I sistemi PEGI e Kijkwijzer, per esempio, prevedono già oggi vari descrittori (cfr. n. 3.1).

L'indicazione dell'età minima e dei descrittori di contenuto potrà avvenire ad esempio mediante un'indicazione a stampa o un'etichetta autoadesiva, nel caso dei supporti audiovisivi, oppure, sui siti online, mediante un'indicazione della categoria d'età, con i descrittori di contenuto del caso accanto al prodotto. Per i film e i videogiochi su supporto audiovisivo, l'indicazione dell'età minima e i descrittori di contenuto dovranno figurare su ogni esemplare. I film e i videogiochi sprovvisti di queste indicazioni non potranno essere resi accessibili ai minorenni.

L'indicazione dell'età minima e i descrittori di contenuto dovranno obbligatoriamente figurare in modo ben visibile sulle confezioni di film e videogiochi, il che significa che la loro classificazione in base all'età e i contenuti che l'hanno determinata dovranno essere riconoscibili a prima vista. Un'indicazione di piccole dimensioni sul retro della custodia di un DVD sarà quindi insufficiente. Per maggiore chiarezza sarebbe sensato che le organizzazioni per la protezione dei minori creassero o riprendessero un contrassegno visivo che permetta di distinguere le varie categorie d'età anche mediante colori diversi. Potrebbero ispirarsi alle attuali indicazioni dell'età minima della FSK o del sistema PEGI.

Cpv. 2: nel caso dei film e dei videogiochi resi accessibili nel quadro di eventi pubblici non vi è un supporto audiovisivo sul quale possano essere indicati l'età minima richiesta e i descrittori di contenuto. Gli organizzatori di tali eventi saranno pertanto tenuti a indicare adeguatamente, in un altro modo ben visibile, la categoria d'età.

L'età minima richiesta e i descrittori di contenuto dovranno essere indicati non soltanto nel luogo di svolgimento dell'evento, ma già nei punti di vendita dei biglietti. Per «punti di vendita» si intendono non solo le casse vere e proprie, ma anche i

punti di vendita online, che sono quindi ugualmente tenuti a indicare l'età minima richiesta e i descrittori di contenuto. È irrilevante che il biglietto venga solo prenotato o già acquistato online.

Cpv. 3: i film o videogiochi della categoria di età più bassa non sono provvisti di descrittori di contenuto, poiché non comportano alcun pericolo per lo sviluppo.

Art. 7 Controllo dell'età da parte dei fornitori di supporti audiovisivi e degli organizzatori di eventi

Cpv. 1: per tutti i fornitori di supporti audiovisivi e gli organizzatori di eventi è sancito l'obbligo di procedere a un controllo dell'età dei minorenni prima di rendere loro accessibile un film o un videogioco. Se questi non raggiungono l'età minima richiesta, non si potrà consentire loro l'accesso al film o al videogioco. Se sono resi accessibili contenuti di varie categorie, per esempio in una fiera di videogiochi, si dovrà garantire che non tutti i visitatori abbiano liberamente accesso a tutte le aree della fiera, impedendo ai minorenni di accedere ai settori non appropriati per la loro età.

Per quanto concerne il settore in forte crescita dei tornei di videogiochi che per esempio vengono sempre più spesso diffusi anche in diretta su maxischermi in fiere di videogiochi, va tenuto presente che la categoria d'età prevista per i giocatori vale anche per gli spettatori. Un gioco che può essere venduto a partire dai 16 anni potrà dunque essere reso accessibile a spettatori che non giocano attivamente soltanto a partire dalla medesima età. Se un torneo è reso accessibile soltanto in un'area delimitata della fiera, l'organizzatore del torneo è responsabile per i controlli dell'età. Per contro, se il torneo è diffuso anche al di fuori dell'area in cui esso si svolge, per esempio su schermi installati sull'intera area della fiera, è responsabile per principio l'organizzatore della fiera.

Cpv. 2: a determinate condizioni, sono previste eccezioni all'obbligo di procedere a un controllo dell'età.

Let. a: nel quadro di eventi pubblici si potranno rendere accessibili ai minorenni contenuti per i quali non hanno ancora l'età minima richiesta, se saranno adempiute cumulativamente le condizioni seguenti: la persona che accompagna il minorenne deve essere adulta e avere almeno dieci anni più di lui (n. 1), il minorenne deve avere al massimo due anni in meno dell'età minima richiesta (n. 2) e non deve trattarsi di contenuti autorizzati soltanto per gli adulti (n. 3).

Occorre evitare in particolare che un minorenne possa essere accompagnato al cinema da qualcuno che gli è quasi coetaneo: non sarà possibile ad esempio che un diciottenne vada a vedere con un amico quindicenne un film autorizzato soltanto a partire dai 16 anni, poiché la differenza di età tra i due è soltanto di tre anni.

Con questa formulazione si è resa più rigida la disposizione derogatoria in questione in modo da tenere conto dei timori espressi nell'ambito della consultazione. Il nuovo tenore della disposizione impedirà proprio che una persona appena maggiorenne accompagni un minorenne a una proiezione cinematografica per la quale non ha ancora l'età richiesta.

Nella disposizione derogatoria si è rinunciato volutamente a menzionare l'obbligo di accompagnamento da parte dei genitori, poiché il minorente può essere accompagnato anche da una zia, un nonno o un'altra persona vicina, che si suppone assuma la responsabilità nell'ambito della protezione dei minori. Per l'organizzatore è inoltre praticamente impossibile verificare chi sia effettivamente responsabile dell'educazione. È pertanto sufficiente che il minorente sia accompagnato da un adulto.

Si potrebbe quindi argomentare che questa disposizione non permette di raggiungere l'obiettivo della protezione dei minori e che sarebbero proprio gli adulti che non si preoccupano delle disposizioni in materia o non sono abbastanza informati su questo argomento a portare i loro figli a queste rappresentazioni inadatte per loro. D'altro canto, però, il disciplinamento proposto appare più aderente alla realtà e praticabile rispetto a un rigido divieto di accesso anche per i minorenni accompagnati da un adulto.

Per quanto riguarda l'ambito della pornografia, il CP prevede disposizioni più severe, ragion per cui è fatto salvo l'articolo 197 CP.

Let. b: un caso speciale è quello dei partecipanti a tornei di videogiochi: in quanto hanno già giocato molte ore al gioco in questione, si può presupporre che ciò sia stato fatto con l'accordo della persona responsabile dell'educazione. Sarebbe pertanto ingiustificato non ammettere un giocatore al torneo per il semplice fatto che non ha ancora l'età richiesta. Su presentazione di una dichiarazione di consenso scritta di un detentore dell'autorità parentale, l'organizzatore potrà dunque ammettere il minorente alla competizione. L'organizzatore sarà però libero di decidere se escludere completamente i giocatori troppo giovani dalla partecipazione al torneo. Questa eccezione vale soltanto per i partecipanti, ma non per gli spettatori. La regolamentazione in materia di protezione dei minori potrà eventualmente prevedere ulteriori prescrizioni più dettagliate.

Art. 8 Controllo dell'età da parte dei fornitori di servizi a richiesta

Cpv. 1 e 2: i fornitori di servizi a richiesta non possono procedere al controllo dell'età allo stesso modo dei fornitori di supporti audiovisivi e degli organizzatori di eventi. Essi dovranno però utilizzare tutti i mezzi tecnici disponibili per impedire ai minorenni di accedere a contenuti non appropriati per loro (cpv. 1). Il capoverso 2 formula due prescrizioni cumulative a titolo di requisito minimo: l'allestimento e la gestione di un sistema di controllo dell'età al primo utilizzo del servizio (lett. a) e la messa a disposizione di un sistema di controllo parentale (lett. b).

Let. a: questa disposizione prevede l'allestimento di un sistema che permetta di controllare l'età dell'utente prima della prima iscrizione al servizio a richiesta. È ragionevole che l'età dell'utente venga controllata al momento della conclusione del contratto o della creazione di un conto utente, indispensabile per poter utilizzare un servizio a richiesta. Il sistema non va inteso in senso esclusivamente tecnico, bensì può consistere ad esempio anche nella richiesta di una copia del documento d'identità dell'utente al momento della creazione di un conto. Se l'utilizzo di un servizio a richiesta è legato a un abbonamento a pagamento stipulato con un maggiorenne, la verifica della maggiore età al momento della conclusione del contratto è

sufficiente per adempiere l'obbligo del controllo dell'età da parte del fornitore del servizio a richiesta. Da quel momento la responsabilità per l'utilizzo del servizio, ovvero per la singola richiesta di un film o un videogioco, incomberà all'adulto in questione.

Se l'utilizzo del servizio è reso possibile già prima del raggiungimento della maggiore età, si dovrà garantire che l'utente non possa accedere a contenuti classificati come non appropriati per la sua età. Sotto il profilo della protezione dei minori dai contenuti inappropriati di film e videogiochi, per principio non vi è nulla da obiettare se, per esempio, un quattordicenne può accedere a un servizio a richiesta, a condizione che esso non gli renda accessibili contenuti ritenuti non appropriati per la sua età. In questo modo si intende garantire la parità di trattamento tra i fornitori di questi servizi, da un lato, e i fornitori di supporti audiovisivi e gli organizzatori di eventi, dall'altro, per i quali varranno le medesime restrizioni. La legge federale del 27 settembre 2019⁷⁴ sui servizi d'identificazione elettronica (Legge sull'Ie, LSIe) approvata dal Parlamento potrebbe creare i presupposti affinché in futuro si possa procedere in modo relativamente semplice a un controllo dell'età online. Non è prevista una verifica dell'età prima di ogni singola richiesta di film o videogioco, poiché tale verifica deve essere già avvenuta al momento dell'iscrizione al servizio in questione.

Let. b: il sistema di controllo parentale prescritto dovrà permettere ai genitori o ad altre persone responsabili dell'educazione di adempiere più facilmente i propri obblighi educativi nei confronti dei minorenni e di proporre loro solo contenuti appropriati. Il servizio a richiesta potrà per esempio prevedere l'inserimento di un codice PIN o di una password e, in caso di errore, bloccare l'accesso a determinati contenuti o a tutti. La sua impostazione concreta potrà essere decisa liberamente dal fornitore del servizio.

L'impiego effettivo del sistema di controllo messo a disposizione dal fornitore del servizio resterà di responsabilità dei genitori. Se questi decideranno attivamente di non utilizzare il sistema, la loro decisione andrà accettata e non potrà essere imputata al fornitore del servizio a richiesta. Si tratta di un caso analogo a quello di un genitore che acquista un film o un videogioco su supporto audiovisivo e lo mette a disposizione di suo figlio, anche se questi non ha ancora raggiunto l'età minima prevista in base alla classificazione.

Cpv. 3: analogamente a quanto previsto dalla direttiva SMA riveduta, il D-LPMFV stabilisce che i minori vanno protetti anche sotto il profilo del diritto in materia di protezione dei dati. In particolare, dunque, i servizi a richiesta non potranno utilizzare a fini commerciali i dati di minorenni che avranno raccolto. Se da un lato è inevitabile che questi dati vengano trattati nel quadro dell'offerta di un servizio a richiesta, dall'altro occorre vietare un loro impiego per fini diversi dal controllo dell'età.

Art. 9 Principio

Questo articolo sancisce il principio della coregolamentazione: con il D-LPMFV la Confederazione stabilisce le condizioni quadro, mentre le organizzazioni per la

⁷⁴ FF 2019 5419

protezione dei minori saranno responsabili per le disposizioni d'esecuzione sotto forma di regolamentazioni in materia di protezione dei minori. Queste ultime potranno essere dichiarate vincolanti per tutti gli operatori del rispettivo settore se adempiranno i requisiti previsti dalla legge.

Art. 10 Requisiti per le organizzazioni per la protezione dei minori

Cpv. 1: questo capoverso elenca i requisiti che le organizzazioni per la protezione dei minori dovranno adempiere cumulativamente affinché la loro regolamentazione in materia di protezione dei minori possa essere dichiarata vincolante. Al fine di raggiungere l'obiettivo di migliorare la protezione dei minori, ci si aspetta che i vari operatori si associno, per settore, in un'organizzazione per la protezione dei minori. Andranno pertanto istituite due organizzazioni, una per il settore dei film e una per quello dei videogiochi.

Let. a: per perseguire in modo credibile l'obiettivo del rafforzamento della protezione dei minori, le organizzazioni competenti dovranno operare principalmente in questo ambito.

Let. b e c: l'intenzione del requisito della rappresentatività è evidente: l'obiettivo delle presenti disposizioni non può essere quello di far elaborare da un gruppo ristretto di operatori una regolamentazione in materia di protezione dei minori che, in virtù del carattere vincolante conferitole dal Consiglio federale, sarà poi applicabile a tutti gli operatori. Fin dall'inizio si dovrà coinvolgere direttamente nei lavori il maggior numero possibile di operatori dei settori in questione. L'organizzazione per la protezione dei minori dovrà pertanto essere aperta a tutti gli operatori che saranno soggetti alla sua regolamentazione vincolante. A questo riguardo si presuppone un forte impegno in termini di comunicazione e coordinamento tra gli operatori, perché altrimenti vi è il rischio che vengano a crearsi diverse organizzazioni parallele. Spetterà al Consiglio federale definire più precisamente, a livello d'ordinanza, i requisiti richiesti in materia di rappresentatività (cpv. 2). Si pensa in particolare alla copertura dell'attuale mercato dei film e di quello dei videogiochi.

Let. d: dato che le regolamentazioni in materia di protezione dei minori varranno a livello svizzero, ciascuna delle due organizzazioni dovrà coprire l'intero territorio nazionale. Le differenze culturali in Svizzera non sono infatti tali da giustificare soluzioni separate. Per questo motivo, le istituende organizzazioni per la protezione dei minori dovranno essere attive a livello nazionale.

Let. e: ciascuna delle due organizzazioni per la protezione dei minori dovrà istituire uno sportello per la protezione dei minori. I dettagli sono disciplinati nell'articolo 13.

Let. f: gli operatori membri delle organizzazioni per la protezione dei minori dei due settori saranno con tutta probabilità imprese che perseguono scopi di lucro nella loro attività economica. Questo non esclude automaticamente l'adozione di regolamentazioni che garantiscano una protezione dei minori elevata. Per scongiurare questo rischio, però, andranno coinvolti esperti (attivi in ambiti quali le scienze dell'educazione, la pedagogia, la psicologia, il lavoro sociale o la salute) che provvedano a tutelare gli interessi della protezione dei minori. Con questa disposizione non si vuole che le organizzazioni per la protezione dei minori istituiscano un orga-

no indipendente permanente al loro interno, ma soltanto che coinvolgano tali esperti nell'elaborazione ed eventualmente nel successivo adeguamento delle loro regolamentazioni in materia di protezione dei minori.

Per «esperti» si intendono persone che, nel settore interessato, si sono specializzate in questioni relative alla protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e che possono comprovarlo mediante pertinenti pubblicazioni o attività d'insegnamento.

Art. 11 Requisiti generali per le regolamentazioni in materia
di protezione dei minori

Questo articolo stabilisce i punti rilevanti per la protezione dei minori che, come minimo, dovranno essere disciplinati nelle regolamentazioni in materia. La responsabilità finale per l'elaborazione e il contenuto delle regolamentazioni, nel rispetto delle prescrizioni del presente disegno, incomberà esclusivamente alle organizzazioni per la protezione dei minori. Ciascuna organizzazione sarà libera di decidere se elaborare ulteriori disposizioni nella propria regolamentazione. Al rispetto di queste ultime sarebbero però tenuti esclusivamente i membri dell'organizzazione in questione, poiché soltanto i punti menzionati di seguito potranno essere dichiarati vincolanti.

Lett. a: uno dei cardini delle regolamentazioni è il sistema di classificazione in base all'età in funzione del quale vengono determinati le categorie d'età e i descrittori. Le organizzazioni per la protezione dei minori saranno libere di scegliere quale sistema adottare. Per spiegazioni più dettagliate sul sistema di classificazione in base all'età si rinvia al commento all'articolo 12.

Lett. b: le disposizioni sull'indicazione dell'età minima e sul controllo dell'età andranno definite in modo dettagliato. A questo proposito, il disegno prescrive unicamente i requisiti minimi (art. 6–8). Le organizzazioni per la protezione dei minori saranno libere di decidere l'impostazione grafica dell'indicazione dell'età minima come pure le modalità e il luogo (già alla cassa o all'entrata dell'evento) del controllo dell'età.

Le organizzazioni dovranno disciplinare anche la prassi da adottare per i trailer per film e videogiochi, soprattutto in occasione di proiezioni cinematografiche ed eventi. È per esempio ipotizzabile una prescrizione secondo cui la scelta dei trailer deve orientarsi alla categoria d'età prevista per il film o il videogioco. Lo stesso varrà per le pubblicità che saranno rese accessibili insieme a un film o a un videogioco, per esempio al cinema, dove generalmente prima dei trailer e del film principale viene proiettata pubblicità, oppure nelle fiere di videogiochi, dove viene altresì mostrata pubblicità in diverse forme. Per quanto concerne i filmati pubblicitari, essi sono esclusi dal campo d'applicazione del D-LPMFV (cfr. art. 3) e non dovranno quindi essere muniti di un'indicazione dell'età minima e di descrittori di contenuto. Tuttavia, alcune pubblicità, a prescindere dalla forma in cui sono presentate (immagini, testi o filmati), non sono adeguate a tutti i generi di pubblico. Per questo motivo la regolamentazione in materia di protezione dei minori dovrà disciplinare anche la prassi da adottare per la pubblicità.

Infine, le regolamentazioni dovranno disciplinare anche la questione dei film e dei videogiochi resi accessibili già prima che esse fossero dichiarate vincolanti. In particolare per quanto concerne la classificazione in base all'età, data l'enorme quantità di film e videogiochi sul mercato è possibile che al momento dell'entrata in vigore della dichiarazione del carattere vincolante non tutti i film e videogiochi su supporto audiovisivo siano muniti delle indicazioni necessarie. La regolamentazione in materia di protezione dei minori dovrà pertanto stabilire ad esempio fino a quando i film e i videogiochi possano rimanere in commercio anche senza indicazione dell'età minima o se per un periodo transitorio sia necessario basarsi su altre classificazioni in base all'età. Queste disposizioni transitorie non potranno essere applicate ai film e videogiochi immessi nel mercato soltanto dopo l'entrata in vigore della dichiarazione del carattere vincolante.

Let. c: oltre all'indicazione dell'età minima, i film e i videogiochi dovranno per principio disporre anche di descrittori di contenuto, ragione per cui la regolamentazione in materia di protezione dei minori dovrà contemplare le prescrizioni necessarie in tal senso. Se per il settore dei videogiochi si sceglierà ad esempio il sistema PEGI, che prevede già descrittori di contenuto, questi andranno impiegati anche in Svizzera. Se invece si sceglierà un sistema di classificazione in base all'età che non prevede tali descrittori (p. es. quello della FSK nel settore dei film), questi andranno per principio introdotti. Vi si potrà rinunciare soltanto se l'organizzazione per la protezione dei minori potrà comprovare che l'onere per la loro introduzione è sproporzionato. Questa procedura corrisponde anche a quanto auspicato da diversi partecipanti alla consultazione dichiaratisi contrari a un obbligo di introdurre descrittori di contenuto.

Let. d: l'articolo 6 stabilisce che possono essere resi accessibili soltanto film e videogiochi recanti un'indicazione dell'età minima. Poiché nella prassi ce ne saranno alcuni per i quali non sarà stato adottato (o non ancora) un sistema di classificazione in base all'età, va garantito che anche tali film e videogiochi non siano resi accessibili a minorenni in caso di contenuti potenzialmente pericolosi per il loro sviluppo. Tuttavia, invece di vietarli a livello generalizzato, creando così una forma di censura, si prevede che le organizzazioni per la protezione dei minori siano tenute a introdurre un'indicazione dell'età minima che li renda accessibili soltanto agli adulti, indipendentemente dal loro contenuto concreto. È ipotizzabile ad esempio un'indicazione quale «non valutato» o una menzione analoga. In caso di classificazione successiva, i film e i videogiochi in questione potranno poi essere muniti di un'indicazione dell'età minima «normale». In questo modo si aiuteranno in particolare i genitori che vorrebbero mostrare ai figli soltanto film adatti alla loro età, poiché in tali casi una categoria indistinta «a partire dai 18 anni» non permetterebbe una valutazione del contenuto. Anche se un tale film o videogioco venisse successivamente classificato, non si dovrebbe spiegare perché ad esempio un contenuto sia passato da una categoria «a partire dai 18 anni» a una «a partire dai 12 anni».

Let. e e f: per le spiegazioni relative a queste lettere si rinvia al commento all'articolo 13.

Let. g: soprattutto nei primi tempi dopo l'entrata in vigore delle nuove regolamentazioni, le organizzazioni per la protezione dei minori e gli operatori a esse aderenti dovranno informare il pubblico con mezzi adeguati, in particolare riguardo al siste-

ma di classificazione in base all'età applicabile nonché alle indicazioni dell'età minima e ai descrittori di contenuto da esso previsti. Le organizzazioni per la protezione dei minori dovranno stabilire le modalità di questa attività informativa. Si presuppone inoltre la predisposizione di un sito Internet sul quale queste informazioni siano costantemente disponibili.

Lett. h e i: in un sistema di coregolamentazione, le organizzazioni saranno corresponsabili per l'attuazione, il controllo e l'esecuzione della regolamentazione in materia di protezione dei minori. Per questo motivo, la regolamentazione dovrà menzionare in che modo l'organizzazione intende far applicare correttamente la medesima. Dovrà tra l'altro prevedere la possibilità di prendere misure contro i membri dell'organizzazione che commettono infrazioni, per esempio infliggendo sanzioni di diritto privato. Nelle loro regolamentazioni, le organizzazioni per la protezione dei minori potranno prevedere la possibilità di rinunciare alla sanzione di diritto privato o di rimborsare la penale a posteriori, qualora lo Stato infligga una multa, in modo da evitare che un membro dell'organizzazione sia punito due volte.

Nel caso degli operatori che non avranno aderito alle organizzazioni per la protezione dei minori, non sarà possibile un sanzionamento di diritto privato proprio per la mancata affiliazione; l'unica possibilità sarà dunque la segnalazione alla competente autorità statale.

Le organizzazioni per la protezione dei minori saranno pertanto corresponsabili per la garanzia del rispetto rigoroso delle loro regolamentazioni. La Confederazione e i Cantoni effettueranno a loro volta controlli e, se vi sono i presupposti, i Cantoni infliggeranno multe (cfr. art. 32–34). La Confederazione e i Cantoni interverranno anche attivamente, procedendo a test di acquisto e test di entrata nonché alla creazione di conti test.

Lett. j: nella regolamentazione andrà disciplinata la ripartizione delle spese sostenute dall'organizzazione per la protezione dei minori per l'attuazione della medesima. Il fatto che anche gli operatori che non sono membri dell'organizzazione dovranno partecipare alle spese (cfr. art. 30 cpv. 2) rappresenterà un incentivo a impegnarsi attivamente in seno all'organizzazione e a collaborare all'elaborazione della regolamentazione.

Art. 12 Sistemi di classificazione in base all'età

Cpv. 1: attualmente in Svizzera nel settore dei film sono applicati vari sistemi. Il disegno esige che gli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi si accordino su un unico sistema di classificazione in base all'età per il loro settore. Non sarà pertanto più possibile mantenere parallelamente un sistema per i film su supporto audiovisivo e uno per le opere cinematografiche. L'importante è che il sistema scelto tenga conto dello stato attuale delle conoscenze e soddisfi le sempre nuove esigenze in materia di protezione dei minori.

La classificazione dei film e dei videogiochi andrà sempre eseguita in base a criteri e procedure ben definiti e comprende sia l'età minima sia i descrittori di contenuto. Per chiunque si occupi della classificazione di un film o un videogioco devono essere chiari i motivi per cui a quest'ultimo sono stati attribuiti una determinata categoria d'età e uno o più descrittori. Il risultato deve essere riproducibile, il che

significa che in caso di ripetizione della procedura si deve sempre giungere alla medesima età minima e ai medesimi descrittori di contenuto.

Fatte salve le prescrizioni della LOTC, le organizzazioni per la protezione dei minori potranno impostare liberamente il sistema: sarebbe per esempio possibile impiegare esaminatori, che dovrebbero seguire un protocollo predefinito e prendere una decisione sulla base di determinati criteri. È altrettanto ipotizzabile che si riprenda un sistema di autoclassificazione: esso «calcolerebbe» automaticamente la categoria d'età, sulla base di un algoritmo e delle risposte a un questionario, e permetterebbe quindi ai produttori di procedere da soli alla classificazione. In questo caso, l'organizzazione per la protezione dei minori dovrebbe provvedere con mezzi adeguati a impedire eventuali abusi nell'uso del sistema. A tal fine si dovrebbe prevedere la possibilità di intervenire in singoli casi per correggere le indicazioni fornite e, nel contempo, prendere misure preventive per evitare il verificarsi o perlomeno il ripetersi di abusi. Un sistema di autoclassificazione presenterebbe inoltre il vantaggio di essere semplice e poco oneroso sul piano amministrativo, il che andrebbe incontro soprattutto alle microimprese del settore dei videogiochi.

Cpv. 2

Let. a: il sistema di classificazione dovrà soddisfare alcuni requisiti. Dovrà innanzitutto stabilire criteri chiari che permettano di valutare quali contenuti comportano una determinata classificazione e determinati descrittori di contenuto. Questo dovrebbe permettere di comprendere per quali motivi e a causa di quali rappresentazioni a un determinato film o videogioco è stata attribuita una certa categoria d'età. Con criteri «uniformi» si intende, in particolare, che la classificazione di un film o videogioco dovrà essere indipendente dal canale di distribuzione. In futuro sarà dunque vietato avere due classificazioni diverse per la proiezione di un film in sala e per la sua vendita su supporto audiovisivo. Allo stesso modo, l'attribuzione di una categoria d'età a un medesimo film per la proiezione al cinema non dovrà più poter variare da un Cantone all'altro. Varrà dunque il principio «un film/videogioco, una categoria d'età». Si potrà derogare a questo principio soltanto nel caso di una versione censurata, da cui saranno state rimosse scene problematiche dal punto di vista della protezione dei minori al fine di ottenerne la classificazione in una categoria d'età più bassa. In tal caso si potrà parlare, in un certo senso, di un «altro» film o videogioco, il che giustifica una nuova classificazione in base all'età (e quindi una nuova indicazione dell'età minima).

Let. b: il disegno stabilisce che il sistema di classificazione in base all'età deve prevedere almeno cinque categorie d'età diverse. Le organizzazioni per la protezione dei minori saranno libere di applicare una categorizzazione ancora più precisa. Occorre tuttavia considerare che in tal caso diventerebbe più difficile delimitare e motivare le varie categorie. L'età minima prevista nel disegno per la categoria più alta è, obbligatoriamente, «a partire dai 18 anni», affinché i minori non possano accedere ai contenuti meno appropriati per loro, benché legali. Ovviamente le categorie scelte dovranno perseguire l'obiettivo primario della protezione dei minori, affinché il Consiglio federale possa poi dichiararle vincolanti.

Il disegno non impone alle due organizzazioni per la protezione dei minori di consultarsi e accordarsi su categorie d'età comuni. È dunque possibile che l'una preveda

ad esempio una categoria «a partire dai 15 anni» e l'altra opti per una «a partire dai 16 anni».

Cpv. 3: il sistema di classificazione in base all'età andrà tenuto costantemente aggiornato. Se per esempio sviluppi sociopolitici o nuove scoperte scientifiche porteranno un'organizzazione per la protezione dei minori a concludere che il sistema scelto non soddisfa più le esigenze di quel dato momento, l'organizzazione interessata dovrà provvedere ad adeguarlo.

Art. 13 Sportelli per la protezione dei minori e reclami

Cpv. 1: ciascuna organizzazione per la protezione dei minori dovrà istituire uno sportello per la protezione dei minori, che fungerà da primo interlocutore per tutte le questioni concernenti la protezione dei minori nel suo settore di competenza. Potrà rivolgersi agli sportelli chiunque abbia richieste di informazioni generali sulla protezione dei minori in materia di film o videogiochi, non condivida una determinata classificazione in base all'età oppure desideri segnalare una violazione della regolamentazione in materia di protezione dei minori. Ci si potrà indirizzare agli sportelli sia presentando un reclamo, che dovrà essere trattato mediante una procedura standard, sia sottoponendo senza requisiti formali una richiesta di informazioni concernente la protezione dei minori. Il trattamento di questi reclami e richieste sarà gratuito. Gli sportelli saranno pertanto il principale anello di congiunzione tra le due organizzazioni per la protezione dei minori e i consumatori.

Come dimostrano le esperienze di altri Paesi, l'istituzione di strutture facilmente accessibili che rispondono in modo competente a domande sulla protezione dei minori permette di risolvere moltissimi casi, evitando l'avvio di procedure formali. Spesso, infatti, gli sportelli non devono trattare reclami concreti su casi specifici, ma devono semplicemente fornire chiarimenti o rispondere a richieste di spiegazioni sul sistema di classificazione in base all'età in generale o sull'attribuzione di una determinata categoria d'età. A titolo di esempio, benché il sistema PEGI preveda già una procedura di reclamo, a livello europeo sono rarissimi i casi che devono essere effettivamente trattati dall'organo competente.

Cpv. 2 e 3: va tuttavia prevista la possibilità di inoltrare reclami tramite una procedura standard, dato che una semplice spiegazione non è sempre sufficiente per chiudere il caso. Un reclamo esprime il disaccordo di una persona riguardo un caso specifico concreto. È tuttavia posta la condizione che i reclami siano inoltrati in forma scritta e motivati, per evitare che un'ondata di reclami futili vada a intasare gli sportelli. Da parte sua, lo sportello sarà tenuto a inviare entro 30 giorni alla persona che ha presentato il reclamo una risposta scritta in cui illustra e giustifica i risultati cui è giunto. Al contempo, si dovrà comunicare alla persona che ha presentato il reclamo il seguito della procedura. Se lo sportello conclude che il reclamo è infondato, dovrà informare la persona che lo ha presentato sulla possibilità di inviare una segnalazione all'UFAS. Nei casi in cui concorda con il contenuto del reclamo, lo sportello dovrà invece comunicarle cosa intende fare l'organizzazione per la protezione dei minori. Sarebbe ipotizzabile la presentazione di un ricorso all'organo competente, affinché riesamini la classificazione in base all'età. Il sistema PEGI prevede già simili possibilità di ricorso (Commissione reclami PEGI).

Cpv. 4 e 5: non vi sarà un'autorità statale che possa correggere le risposte di uno sportello ai reclami presentati in casi specifici. Affinché il settore dei film e quello dei videogiochi non siano completamente lasciati a sé stessi, saranno tuttavia previsti diversi meccanismi di sicurezza. Da un lato, gli sportelli dovranno presentare ogni anno all'UFAS un rapporto contenente tutte le informazioni di rilievo sui reclami trattati. Dall'altro, l'UFAS potrà esigere in qualsiasi momento di consultare l'intera documentazione inoltrata o elaborata in relazione a un reclamo, in modo da potersi fare un quadro generale dell'applicazione del sistema di classificazione (e quindi delle sue eventuali carenze) e poter intervenire laddove necessario.

Per il resto va menzionato che gli sportelli non avranno la facoltà di intervenire nell'esecuzione della regolamentazione in materia di protezione dei minori. Se uno sportello riterrà che un reclamo sia stato presentato per un motivo valido, toccherà alla competente organizzazione prendere le misure necessarie.

D'altro canto, chiunque abbia presentato un reclamo a uno sportello e non concordi con i risultati delle verifiche di quest'ultimo potrà rivolgersi all'UFAS (cfr. art. 27 cpv. 2). L'UFAS non potrà intervenire in casi specifici. Potrebbe tuttavia intervenire se, a causa dell'accumularsi dei reclami, dovesse emergere un problema sostanziale concernente il sistema di classificazione in base all'età o più in generale la regolamentazione in materia di protezione dei minori. In tal caso avrebbe la possibilità di esaminare i punti problematici della regolamentazione e, se del caso, fare revocare la dichiarazione del carattere vincolante (cfr. art. 17 cpv. 1).

Art. 14 Richiesta di dichiarazione del carattere vincolante
delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori

Ciascuna delle organizzazioni per la protezione dei minori dovrà elaborare una regolamentazione in materia di protezione dei minori per il proprio settore e presentare all'UFAS una richiesta scritta affinché possa essere dichiarata vincolante. Se potranno essere dichiarate vincolanti, le regolamentazioni in materia di protezione dei minori diventeranno applicabili su tutto il territorio nazionale e assumeranno dunque la funzione di un'ordinanza del Consiglio federale. Esse andranno pertanto inoltrate nelle tre lingue ufficiali (tedesco, francese e italiano).

Art. 15 Esame della regolamentazione in materia di protezione dei minori

Cpv. 1: l'UFAS sottoporà a un esame approfondito le regolamentazioni in materia di protezione dei minori pervenutegli, al fine di valutare se rispettino le prescrizioni legali. Oltre al controllo del contenuto, l'UFAS verifica anche se le organizzazioni adempiono i requisiti di cui all'articolo 10.

Cpv. 2: nel quadro del processo di esame, i Cantoni saranno invitati in forma adeguata a esprimere il loro parere. A tal fine potrebbe per esempio essere consultata la CDDGP. L'UFAS ricorrerà inoltre a esperti indipendenti, che contribuiranno all'esame della regolamentazione in materia di protezione dei minori apportando le loro conoscenze specialistiche.

Cpv. 3 e 4: nel quadro del suo esame l'UFAS potrà chiedere alle organizzazioni di completare la loro regolamentazione o correggerne eventuali errori. Solo quando

soddisferà tutti i requisiti stabiliti dalla legge, una regolamentazione verrà presentata al Consiglio federale con la richiesta di dichiarazione del carattere vincolante.

Art. 16 Dichiarazione del carattere vincolante e pubblicazione della regolamentazione in materia di protezione dei minori

Cpv. 1 e 2: dopo l'esame da parte dell'UFAS, il Consiglio federale deciderà se dichiarare vincolante la regolamentazione in materia di protezione dei minori sottopostagli e, in caso affermativo, ne determinerà l'entrata in vigore. Dato che le misure in caso di violazione della regolamentazione in materia di protezione dei minori da parte dei membri di un'organizzazione non possono produrre alcun effetto nei confronti degli operatori che non ne sono membri, esse sono escluse dalla dichiarazione del carattere vincolante.

Cpv. 3: se la decisione del Consiglio federale sarà positiva, in virtù del suo carattere normativo la regolamentazione in materia di protezione dei minori sarà pubblicata nel Foglio federale e la dichiarazione del suo carattere vincolante sarà notificata nel Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC).

Art. 17 Revoca e caducità della dichiarazione del carattere vincolante

Cpv. 1: se una regolamentazione in materia di protezione dei minori dichiarata vincolante non soddisferà più tutti i requisiti legali (p. es. in seguito a una modifica di legge o se il sistema di classificazione in base all'età non sarà più conforme allo stato attuale delle conoscenze in materia di protezione dei minori), il Consiglio federale revocherà la dichiarazione del carattere vincolante.

Cpv. 2: affinché un adeguamento della regolamentazione in materia di protezione dei minori possa essere dichiarato vincolante, andrà presentata al Consiglio federale una nuova richiesta per la regolamentazione adeguata. La vigente dichiarazione del carattere vincolante decadrà se l'organizzazione per la protezione dei minori avrà posto in vigore un adeguamento della regolamentazione senza che il Consiglio federale abbia deciso di dichiararlo vincolante.

Art. 18 (Regolamentazione sussidiaria da parte del Consiglio federale)

Cpv. 1: per il caso in cui, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, il Consiglio federale non abbia dichiarato vincolante alcuna regolamentazione in materia di protezione dei minori o quella dichiarata vincolante sia stata revocata o sia decaduta, l'articolo 18 prevede un «meccanismo di riserva», in base al quale il Governo emanerebbe mediante un'ordinanza le disposizioni necessarie nell'ambito della protezione dei minori. Concretamente, emanerebbe disposizioni d'esecuzione sui punti di cui all'articolo 11 (ad eccezione di quelli di cui alle lett. i e j). L'ordinanza disciplinerebbe l'applicazione di un determinato sistema di classificazione in base all'età nonché regole per l'indicazione dell'età minima, i descrittori di contenuto e il controllo dell'età.

Cpv. 2: l'esecuzione delle disposizioni eventualmente emanate dal Consiglio federale potrà essere delegata a terzi. È evidente che, anche in questo caso, in particolare per quanto concerne gli sportelli per la protezione dei minori, occorreranno cono-

scenze specialistiche, non necessariamente disponibili all'interno dell'Amministrazione federale.

Art. 19 (Film e videogiochi resi accessibili tramite servizi di piattaforma)

Cpv. 1: come i servizi a richiesta, anche i servizi di piattaforma sono accessibili unicamente tramite reti di dati. Diversamente dai primi, però, tranne rarissimi casi, i secondi rendono accessibili film o videogiochi caricati non da grandi imprese bensì dagli utenti stessi. Per questo motivo, a seconda delle dimensioni della piattaforma digitale, la quantità di contenuti può raggiungere livelli impossibili da gestire e non si può quindi trattare i servizi di piattaforma come i servizi a richiesta. Si rinuncia pertanto a esigere da essi una classificazione in base all'età per tutti i contenuti. I servizi di piattaforma dovranno tuttavia prendere provvedimenti adeguati per garantire una protezione dei minori efficace e garantire l'adempimento di requisiti minimi in materia. Dato che diversi partecipanti alla consultazione hanno segnalato l'impossibilità pratica di esercitare un controllo assoluto sui contenuti, come si evinceva dal tenore della disposizione nell'avamprogetto nella versione tedesca, la portata della prescrizione in esame è stata attenuata sostituendo l'espressione «dafür sorgen» con «geeignete Massnahmen treffen».

Cpv. 2: per raggiungere questo obiettivo, dovranno prendere come minimo due provvedimenti: innanzitutto dovranno implementare e gestire un sistema di controllo dell'età prima del primo utilizzo del servizio (lett. a; questo requisito è sostanzialmente analogo a quello previsto per i servizi a richiesta nell'art. 8 cpv. 2 lett. a) e inoltre dovranno implementare e gestire un sistema che permetta agli utenti di segnalare contenuti inappropriati (lett. b). Data la rinuncia a una classificazione di tutti i contenuti in diverse categorie d'età, il controllo dell'età non potrà basarsi sulle stesse categorie previste dai sistemi di classificazione delle organizzazioni per la protezione dei minori. Con il sistema di segnalazione si dovrà permettere agli utenti di assumersi una certa responsabilità, dando loro la possibilità di segnalare contenuti non appropriati per i minori. L'autoregolamentazione verrà così estesa a un ulteriore livello, vale a dire quello dell'intera popolazione.

In generale, con questi requisiti per i servizi di piattaforma ci si vuole allineare alla regolamentazione della direttiva SMA.

Cpv. 3: analogamente a quanto previsto per i servizi a richiesta, i fornitori di servizi di piattaforma potranno utilizzare i dati di minorenni soltanto per il controllo dell'età. Non sarà ammesso un impiego più ampio, in particolare a fini commerciali.

Art. 20 Test di acquisto e test di entrata

Cpv. 1: l'articolo 20 darà ai vari attori la possibilità di svolgere test di acquisto e test di entrata, nel quadro della loro attività di vigilanza, facendo ricorso a minorenni. Questi test potranno essere svolti o commissionati sia dalle organizzazioni per la protezione dei minori che dalla Confederazione e dai Cantoni. I test saranno svolti a campione; non ne sono previsti a tappeto su tutto il territorio nazionale.

Cpv. 2: il test di acquisto si limita all'acquisto di film o videogiochi su supporto audiovisivo, che può avvenire presso un commerciante in loco (competenza dei Cantoni) o presso dettaglianti online (competenza dell'UFAS).

L'espressione «test di acquisto» è stata scelta per motivi di semplicità, ma si riferisce anche ad altri modi di procurarsi supporti audiovisivi, come ad esempio il noleggio.

Cpv. 3: quanto previsto per i test di acquisto vale anche per i test di entrata: anche nel loro caso non è ragionevolmente possibile procedere a una verifica dei controlli dell'età senza ricorrere a minorenni.

Questi test saranno svolti su incarico della Confederazione, dei Cantoni o delle due organizzazioni per la protezione dei minori.

Art. 21 Apertura di un conto test

Cpv. 1 e 2: diversamente dai test di acquisto e dai test di entrata, l'apertura di conti test concernerà unicamente le organizzazioni per la protezione dei minori e la Confederazione, poiché i Cantoni non avranno alcun compito nel settore online. Per le organizzazioni per la protezione dei minori la possibilità di aprire conti test sarà limitata ai servizi a richiesta, mentre per la Confederazione essa si estenderà anche ai servizi di piattaforma.

Cpv. 3: a differenza dei test di acquisto e dei test di entrata, l'apertura di un conto test non richiede sempre il coinvolgimento di minorenni, dato che in rete non vi è un contatto personale. I conti test possono pertanto essere aperti anche da adulti, indicando un'età falsa, al fine di verificare la presenza delle limitazioni d'accesso e delle misure di protezione dei minori richieste per legge. Il coinvolgimento di minorenni è tuttavia necessario, per esempio, se il fornitore di un servizio a richiesta esige la copia di un documento d'identità.

Art. 22 Coordinamento dei test

Cpv. 1: al fine di evitare doppi e oneri inutili, l'UFAS coordinerà i suoi test di acquisto con quelli dei Cantoni.

Cpv. 2: le organizzazioni per la protezione dei minori dovranno sempre annunciare preventivamente i propri test alle autorità statali (a seconda del tipo di test, il Cantone interessato o la Confederazione), per evitare doppi controlli presso i medesimi operatori. L'UFAS e le autorità esecutive cantonali potrebbero associarsi ai test previsti, in modo da contenere il più possibile gli oneri per le imprese, senza però trascurare i loro obblighi di vigilanza. La Confederazione e i Cantoni, invece, non dovranno coordinare i propri test con quelli delle organizzazioni, in modo da poter esercitare correttamente la propria funzione di vigilanza. Essi dovranno avere la possibilità di svolgere in qualsiasi momento test non annunciati presso i fornitori e gli organizzatori di eventi.

Art. 23 Utilizzo dei risultati dei test in procedimenti penali

A seconda dei risultati dei test di acquisto e dei test di entrata condotti con la partecipazione di minorenni e dei tentativi di accedere a servizi a richiesta mediante conti test, potranno essere inflitte le multe previste nell'articolo 32. I risultati dei test dovranno quindi essere utilizzabili quali mezzi di prova nel quadro del procedimento penale.

La giurisprudenza ha messo in dubbio l'ammissibilità del loro impiego a tal fine. In più sentenze del 2012, dal medesimo tenore, il Tribunale federale qualificava i test di acquisto di alcolici quali «inchieste mascherate»⁷⁵, ritenendo pertanto che le informazioni ottenute attraverso questi test potessero essere utilizzate in un procedimento penale solo qualora fossero adempiute le condizioni dell'allora vigente legge sull'inchiesta mascherata. Dal 2013 la conclusione di transazioni fittizie nel quadro di un'inchiesta penale è disciplinata dal Codice di procedura penale⁷⁶ (CPP). Le cosiddette «indagini in incognito» sono ammesse soltanto quando si tratta di far luce su crimini o delitti. Possono inoltre essere condotte soltanto da agenti di polizia (art. 298a cpv. 1 CCP). I test previsti negli articoli 20 e 21 saranno invece condotti indipendentemente dallo svolgimento di un'inchiesta penale: con essi non si vuole verificare il sospetto che la persona testata abbia commesso un reato, bensì metterla alla prova per accertarsi che rispetti la legge. Il provvedimento è attuato a scopo preventivo, per procurarsi informazioni. La presente disposizione va quindi piuttosto lontano, in quanto dichiara ammissibile l'utilizzo dei risultati di test preventivi condotti con la partecipazione di minorenni quali mezzo di prova nel caso di contravvenzioni, ossia la categoria «più lieve» di reati.

Nelle sentenze summenzionate, il Tribunale federale ha però anche sottolineato l'importanza dei test di acquisto quali misura preventiva nell'interesse della protezione dei minori. Ha quindi ritenuto che fosse compito del legislatore stabilire l'eventuale opportunità di una regolamentazione speciale per i test di acquisto (di alcolici). Secondo la Corte suprema, una tale regolamentazione dovrebbe non soltanto definire le condizioni e le modalità dei test, ma anche stabilire se, e a quali condizioni, le informazioni così ottenute possano essere utilizzate per il perseguimento penale. Il Consiglio federale è del parere che i test svolti a fini di protezione dei minori possano essere efficaci soltanto se le informazioni che ne derivano sono utilizzabili anche nei procedimenti penali. La stessa regolamentazione è prevista anche nel messaggio del 30 novembre 2018⁷⁷ concernente la legge federale sui prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche (Legge sui prodotti del tabacco, LPTab) e nel relativo disegno di legge (D-LPTab)⁷⁸, attualmente in fase di dibattito parlamentare⁷⁹.

Cpv. 1: potranno essere utilizzati quali mezzi di prova in un procedimento penale i risultati dei test svolti o commissionati dai Cantoni o dall'UFAS – e quindi dagli

⁷⁵ Sentenze del Tribunale federale 6B_334/2011, 6B_335/2011, 6B_336/2011 e 6B_337/2011 del 10 gennaio 2012.

⁷⁶ RS **312.0**

⁷⁷ FF **2019** 837

⁷⁸ FF **2019** 915

⁷⁹ Numero dell'oggetto 15.075.

attori statali – ma non quelli dei test svolti o commissionati dalle organizzazioni per la protezione dei minori.

Cpv. 2: le lettere a–f di questo capoverso stabiliscono diverse condizioni per lo svolgimento dei test, che si rifanno sul piano materiale a quelle previste dall'articolo 22 D-LPTab. Queste condizioni servono a garantire sia la protezione dei minorenni impiegati per i test sia il rispetto dei diritti dei fornitori e degli organizzatori di eventi, che rischiano una multa a causa dei test. Per esempio non potranno essere adottati accorgimenti per nascondere la vera età dei minorenni (lett. e). La necessaria sorveglianza di un adulto non va intesa come la presenza di un adulto nelle immediate vicinanze del minorenne, in quanto ciò potrebbe vanificare il test di acquisto: conformemente all'articolo 7 capoverso 2 lettere a e b, il personale addetto alla vendita è infatti autorizzato a rendere accessibili contenuti ai minorenni accompagnati da un adulto (cfr. commento all'art. 7). La sorveglianza durante i test di acquisto deve essere tale da non compromettere il loro svolgimento.

Art. 24 Disposizioni d'esecuzione relative ai test

Questo articolo si rifà all'articolo 22 capoverso 4 D-LPTab, il quale elenca i punti che possono essere disciplinati dal Consiglio federale mediante ordinanza. L'Esecutivo stabilirà in particolare i criteri di idoneità che i minorenni partecipanti ai test devono adempiere e in che misura questi ultimi dovranno essere istruiti e informati prima di svolgere la loro attività. Dovrà inoltre definire come garantire l'anonimato dei partecipanti ai test. Per quanto concerne la loro protezione, il Consiglio federale disciplinerà in particolare il modo in cui le organizzazioni specializzate e le autorità dovranno prepararli prima dei test. Dovrà inoltre stabilire le modalità e le scadenze per la comunicazione dei risultati dei test ai fornitori e agli organizzatori di eventi interessati.

Art. 25 Compiti di vigilanza delle organizzazioni per la protezione dei minori

La responsabilità di garantire il rispetto delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori incomberà principalmente alle organizzazioni per la protezione dei minori. Per quanto concerne la loro attività di vigilanza, queste dovranno stabilire già nelle loro regolamentazioni in che modo procedere ai controlli e quali misure adottare in caso di loro violazione (cfr. art. 11 lett. h e i).

Poiché le regolamentazioni in materia di protezione dei minori saranno accordi di diritto privato e le organizzazioni non avranno alcun potere sovrano, queste ultime potranno prendere misure solo nei confronti dei propri membri, prevedendo ad esempio sanzioni di diritto privato.

Art. 26 Compiti di vigilanza dei Cantoni

Cpv. 1: i Cantoni avranno il compito di vigilare, sul loro territorio, sul rispetto degli obblighi stabiliti dalla legge, segnatamente da parte dei fornitori di supporti audiovisivi e organizzatori di eventi che rendono accessibili film o videogiochi in loco (p. es. in negozi o sale cinematografiche).

Cpv. 2: dato che l'attività di vigilanza dei Cantoni sarà parallela a quella della Confederazione, i Cantoni dovranno presentare annualmente all'UFAS un resoconto della loro attività di controllo. Successivamente, l'UFAS pubblicherà un rapporto che riferirà tra l'altro sull'attività di vigilanza statale (cfr. art. 28).

Art. 27 Compiti di vigilanza e di coordinamento dell'UFAS

Cpv. 1: l'UFAS avrà la competenza di vigilare su tre ambiti in cui film e videogiochi non sono resi accessibili in loco. Il primo è quello dei negozi online (lett. a), che rendono accessibili supporti audiovisivi mediante una transazione a distanza con i consumatori. La competenza di vigilanza dell'UFAS deriva dal fatto che la fornitura di film e videogiochi via Internet non rientra nella sfera di competenza di un determinato Cantone. Il secondo è quello dei fornitori di servizi a richiesta (lett. b), che, come i negozi online, rendono accessibili film e videogiochi indipendentemente dalla loro ubicazione e da quella dei consumatori. L'ultimo, per lo stesso motivo dei servizi a richiesta, è quello dei servizi di piattaforma (lett. c).

Cpv. 2: se una persona che ha inoltrato un reclamo a uno sportello per la protezione dei minori non sarà d'accordo con i risultati delle sue verifiche, potrà rivolgersi all'UFAS, che metterà a disposizione un apposito modulo a tal fine.

Questa disposizione dovrebbe permettere all'UFAS di rendersi conto di eventuali problemi legati alle regolamentazioni in materia di protezione dei minori anche grazie alle indicazioni dei cittadini e, se del caso, di esigere dalle organizzazioni competenti l'adeguamento delle loro regolamentazioni. L'UFAS non avrà tuttavia la competenza di sottoporre a esame l'esito delle verifiche di uno sportello in un caso specifico, né tantomeno di contestarlo. Le sue competenze per quanto concerne gli sportelli si limiteranno in quest'ambito all'esercizio di una semplice funzione di vigilanza (cfr. commento all'art. 13).

Cpv. 3: all'UFAS sarà attribuito un ruolo di coordinamento nell'ambito della protezione dei minori nel settore dei film e in quello dei videogiochi, che non includerà soltanto il coordinamento dell'esecuzione diretta del D-LPMFV, ma anche altri aspetti. In particolare per quanto concerne il settore di Internet, l'obiettivo sarà quello di migliorare il dialogo tra tutti gli organi della Confederazione e i servizi specializzati privati coinvolti.

Cpv. 4: all'UFAS spetterà anche il compito di vigilare sull'esecuzione da parte dei Cantoni. Al fine di garantire un'esecuzione il più uniforme possibile della legge su tutto il territorio nazionale, l'UFAS potrà prescrivere determinate misure sotto forma di istruzioni. È ipotizzabile ad esempio una prescrizione minima circa il numero di controlli per Cantone o la quota di controlli che andranno svolti presso i fornitori o gli organizzatori di eventi.

Art. 28 Rapporti annuali

L'UFAS e le organizzazioni per la protezione dei minori pubblicheranno annualmente un rapporto in cui illustreranno al pubblico l'attività svolta nell'ambito della protezione dei minori in materia di film e videogiochi.

Cpv. 1: l'UFAS pubblicherà un rapporto in cui esaminerà le attività di vigilanza della Confederazione e dei Cantoni, indicando per esempio il numero di controlli e di test di acquisto e di entrata effettuati, come pure le multe inflitte dai Cantoni.

Cpv. 2: le organizzazioni per la protezione dei minori dovranno redigere annualmente un rapporto sulla loro attività di vigilanza. Esso informerà riguardo ai reclami trattati dagli sportelli per la protezione dei minori e alle eventuali misure prese in seguito ai medesimi. Vi saranno inoltre indicati il numero di controlli effettuati e di infrazioni constatate nonché le misure adottate. Non vi si dovranno invece menzionare esplicitamente i nomi di persone fisiche e giuridiche che hanno violato la regolamentazione in materia di protezione dei minori.

Art. 29 Valutazione e rapporto al Consiglio federale

Per avere un quadro generale dell'efficacia del D-LPMFV, l'UFAS dovrà svolgere regolarmente valutazioni e presentare i relativi rapporti al Consiglio federale. In considerazione della continua evoluzione delle sfide in questo settore ancora recente e molto dinamico, appare assai opportuno prevedere un controllo regolare dell'esecuzione della legge, per poter reagire tempestivamente a eventuali (nuove) sfide. Per la valutazione andranno coinvolti anche i Cantoni ed esperti indipendenti.

Art. 30 Ripartizione delle spese

Cpv. 1: in questo capoverso è stabilito il principio secondo cui tutti gli attori che svolgono compiti esecutivi (operatori dei settori dei film e dei videogiochi, fornitori di servizi di piattaforma, Cantoni e Confederazione) assumono le relative spese. Gli operatori dei settori interessati assumeranno pertanto le spese connesse con l'istituzione delle organizzazioni, l'elaborazione delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori, il controllo del loro rispetto ecc. Dal canto loro, i Cantoni assumeranno quelle connesse con le proprie attività di vigilanza e di controllo e la Confederazione quelle derivanti dalla propria attività. È prevista un'eccezione per la riscossione di emolumenti secondo l'articolo 31 capoverso 1.

Cpv. 2: dato che la regolamentazione in materia di protezione dei minori sarà dichiarata vincolante e avrà quindi validità generale, tutti gli operatori dovranno partecipare adeguatamente alle spese per la sua elaborazione e attuazione. Non si giustificerebbe infatti che un operatore che non è membro dell'organizzazione debba sostenere minori spese rispetto a uno che vi ha aderito. Nella regolamentazione in materia di protezione dei minori si dovrà pertanto stabilire come ripartire le spese sostenute nel settore in questione.

Cpv. 3: dato il meccanismo di riserva previsto nell'articolo 18, questa disposizione stabilisce che gli operatori di un settore saranno tenuti ad assumere le spese di esecuzione della regolamentazione anche se quest'ultima sarà emanata sussidiariamente dal Consiglio federale. Questo si giustifica con il fatto che gli operatori del settore avrebbero la possibilità di elaborare autonomamente una regolamentazione in materia di protezione dei minori tramite l'organizzazione del loro settore. Se non sfrutteranno questa possibilità o non lo faranno in misura soddisfacente, ciò non può e non deve esonerarli in seguito dall'attuare correttamente la regolamentazione. Poiché è chiaro che l'attuazione pratica di quest'ultima comporterà delle spese, occorre im-

pedire che gli operatori di un settore possano sottrarsi al loro obbligo di parteciparvi omettendo di elaborare la regolamentazione in materia di protezione dei minori.

Art. 31 Emolumenti

Per i test svolti dall'UFAS e dai Cantoni nel quadro della loro attività di vigilanza, potranno essere riscossi emolumenti presso le imprese e le persone sottoposte a controlli, il cui importo sarà stabilito dal Consiglio federale. Essi potranno tuttavia essere addebitati solo nei casi in cui sarà stata rilevata un'infrazione. Sarebbe infatti inopportuno addebitare spese per i test agli operatori che rispettano pienamente le prescrizioni della legge.

Art. 32 Contravvenzioni

Cpv. 1: dall'articolo sullo scopo traspare il bene giuridico che si intende proteggere con il presente articolo, vale a dire lo sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale dei minori, che può essere compromesso da contenuti non appropriati di film e videogiochi (cfr. art. 1). Il bene giuridico protetto è dunque esposto a un pericolo astratto.

La fattispecie di cui al capoverso 1 circoscrive le infrazioni punibili. Si tratta di omissioni: la violazione consiste nel non prendere i provvedimenti prescritti dalla legge. Conformemente al principio della coregolamentazione, ciascuna delle due organizzazioni emanerà una propria regolamentazione in materia di protezione dei minori. La legge stabilisce però alcuni requisiti minimi: i fornitori di supporti audiovisivi e i fornitori di servizi a richiesta potranno rendere accessibili unicamente film e videogiochi recanti in modo ben visibile l'indicazione dell'età minima richiesta e dei descrittori di contenuto (art. 6 cpv. 1), mentre gli organizzatori di eventi dovranno esporre in modo ben visibile questa indicazione nei punti di vendita di biglietti e nel luogo di svolgimento degli eventi (art. 6 cpv. 2). La *lettera a* dichiara punibili le persone fisiche che, presso i summenzionati fornitori od organizzatori di eventi, ometteranno tale indicazione.

I fornitori di supporti audiovisivi e gli organizzatori di eventi dovranno inoltre procedere a un controllo dell'età prima di rendere accessibile un film o un videogioco a un minore (art. 7). I fornitori di servizi a richiesta o di piattaforma saranno tenuti a implementare o gestire un sistema di controllo dell'età prima del primo utilizzo del servizio (art. 8 cpv. 2 lett. a e 19 cpv. 2 lett. a); la violazione di questi obblighi relativi al controllo dell'età sarà punita in virtù della *lettera b*.

La legge contempla inoltre prescrizioni specifiche per i fornitori di servizi a richiesta e quelli di servizi di piattaforma: conformemente alla *lettera c*, nel caso dei servizi a richiesta saranno punibili le persone che omettono di mettere a disposizione un sistema di controllo parentale (art. 8 cpv. 2 lett. b), mentre secondo la *lettera d*, nel caso dei servizi di piattaforma, sarà punibile chi non allestisce o gestisce un sistema per la segnalazione di contenuti non appropriati per i minori (art. 19 cpv. 2 lett. b).

Il principio di legalità penale sancito dall'articolo 1 CP richiede tra l'altro che una fattispecie di reato sia sufficientemente definita. I comportamenti vietati o, al contrario, prescritti nel presente capoverso devono essere descritti con sufficiente precisio-

ne nella legge. Nel caso del presente disegno, la definizione delle omissioni punibili si basa sui requisiti minimi stabiliti nel medesimo per le regolamentazioni in materia di protezione dei minori. Le regolamentazioni elaborate dalle organizzazioni per la protezione dei minori e approvate dal Consiglio federale saranno però comunque rilevanti per la determinazione della punibilità, in quanto descrivono in modo preciso e dettagliato il sistema di classificazione in base all'età nonché le regole per l'indicazione dell'età minima e per il controllo dell'età.

Cpv. 2: oltre alla fattispecie di cui al capoverso 1 (rendere illegalmente accessibili film e videogiochi), sarà comminata una multa anche per il trattamento illecito intenzionale di dati di minorenni, in relazione diretta con gli articoli 8 capoverso 3 per i servizi a richiesta e 19 capoverso 3 per i servizi di piattaforma. In questo caso, è illecito l'utilizzo di dati di minorenni per fini diversi dal controllo dell'età. L'elevato importo massimo della multa consentirà di tenere conto della particolare importanza dei dati personali dei minorenni.

Alla fattispecie di cui al presente capoverso sarà applicabile la parte generale del CP e quindi anche il suo sistema sanzionatorio (art. 333 cpv. 1 CP). Essa si configura quale contravvenzione (art. 103 CP) per la quale è comminata una multa fino a 40 000 franchi. Saranno punibili anche il tentativo e la complicità (cpv. 3).

Art. 33 Infrazioni commesse nell'azienda

La legge federale del 22 marzo 1974⁸⁰ sul diritto penale amministrativo (DPA) è applicabile direttamente solo nei casi in cui il procedimento e il giudizio per un'infrazione sono demandati a un'autorità amministrativa della Confederazione (art. 1 DPA). Con l'articolo 33, due disposizioni della DPA sono però dichiarate applicabili anche per i procedimenti dinanzi alle autorità cantonali di perseguimento penale. Si tratta delle disposizioni penali sulle infrazioni commesse nell'azienda secondo gli articoli 6 e 7 DPA.

In virtù dell'articolo 6 capoverso 1 DPA, per principio sarà sempre punibile la persona fisica che ha commesso il reato, ossia che ha mancato ai suoi doveri omettendo l'indicazione dell'età minima, il controllo dell'età o l'implementazione dei sistemi richiesti. Il capoverso 2 del medesimo articolo consente di punire, oltre a questa persona, anche «il padrone d'azienda, il datore di lavoro, il mandante o la persona rappresentata». I dirigenti sono infatti tenuti a garantire il rispetto degli obblighi di diritto amministrativo all'interno dell'azienda. Conformemente all'articolo 6 capoverso 2 DPA, saranno punibili se avranno ommesso di prendere misure adeguate o dare istruzioni a tal fine.

Conformemente all'articolo 7 DPA, se la determinazione delle persone fisiche punibili causerebbe un onere sproporzionato, in casi poco gravi si potrà, in loro vece, condannare l'impresa al pagamento della multa.

Art. 34 Perseguimento penale

Il capoverso 1 stabilisce che il perseguimento penale sarà compito dei Cantoni. All'UFAS incomberà la vigilanza nel settore online (art. 27). Per questa ragione è opportuno che l'UFAS segnali alle autorità cantonali di perseguimento penale possibili contravvenzioni rilevate nel quadro della sua attività di vigilanza. Il capoverso 2 stabilisce tale diritto di segnalazione.

Art. 35 Prescrizioni dei Cantoni

Le disposizioni d'esecuzione cantonali dovranno essere emanate o adeguate entro due anni dall'entrata in vigore della LPMFV. Entro la stessa data andranno adeguate anche le vigenti leggi cantonali sul cinema che disciplinano aspetti della protezione dei minori regolamentati dalla LPMFV a livello federale.

Non saranno più possibili regolamentazioni più restrittive dei Cantoni, quali ad esempio l'indicazione vincolante di un'«età raccomandata» oltre all'età minima. Le prescrizioni relative all'età saranno di competenza esclusiva delle organizzazioni di protezione dei minori.

Art. 37 Disposizioni d'esecuzione

Questo articolo sottolinea la competenza generale del Consiglio federale per emanare le disposizioni d'esecuzione della legge necessarie.

Art. 38 Referendum ed entrata in vigore

Cpv. 2: la legge dovrà entrare in vigore in modo scaglionato, dato che la maggior parte delle disposizioni sarà applicabile solo dopo che una regolamentazione in materia di protezione dei minori sarà stata dichiarata vincolante. Per questo motivo, si dovranno introdurre dapprima, in particolare, gli articoli sulla dichiarazione del carattere vincolante delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori e solo in un secondo tempo quelli sull'indicazione dell'età minima e sul controllo dell'età.

6 Ripercussioni

Le ripercussioni dell'AP-LPMFV per la Confederazione, i Cantoni, l'economia e la società sono state esaminate da un istituto privato nel quadro della procedura preliminare mediante un'AIR semplificata⁸¹. La stima delle ripercussioni nella fase iniziale dell'iter legislativo è già di per sé impegnativa, ma in questo caso lo è ancora di più, poiché a causa dell'applicazione del principio della coregolamentazione la portata, il contenuto, la frequenza e l'intensità di alcuni obblighi d'intervento saran-

⁸¹ Meier et al., *Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zum Vorentwurf für eine Ko-Regulierung im Film- und Videospielebereich*, Basilea, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018. Il rapporto finale del 31 maggio 2018 all'attenzione dell'UFAS è disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica dell'infanzia e della gioventù > Protezione della gioventù > Protezione dei minori in materia di film e videogiochi.

no concretizzati solo al momento dell'elaborazione delle future regolamentazioni in materia di protezione dei minori e sono in parte difficilmente prevedibili. Per questo motivo le ripercussioni presentate vanno interpretate come un ordine di grandezza approssimativo.

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il D-LPMFV attribuisce nuovi compiti alla Confederazione, quali l'esame delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori, la vigilanza sul rispetto degli obblighi da parte dei destinatari della normativa e dell'esecuzione da parte dei Cantoni, la presentazione di un rapporto annuale e la valutazione regolare dell'efficacia delle misure di protezione dei minori secondo il D-LPMFV.

Secondo l'AIR, l'esecuzione del D-LPMFV cagionerebbe spese per beni e servizi di circa 75 000 franchi all'anno in media, cui si aggiungerebbero altri 40 000 franchi per il primo esame delle regolamentazioni proposte dalle organizzazioni per la protezione dei minori. L'attuazione comporterebbe inoltre ripercussioni sull'effettivo del personale, presumibilmente nella misura di circa un posto supplementare all'UFAS. Questi dati risultano da una prima stima approssimativa basata sull'AIR. Il menzionato fabbisogno di personale supplementare e il suo finanziamento andranno ancora sostanzialmente verificati in vista dell'entrata in vigore della LPMFV.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il D-LPMFV attribuisce ai Cantoni il compito di vigilare sul rispetto degli obblighi concernenti l'indicazione dell'età minima e il controllo dell'età da parte dei fornitori di supporti audiovisivi e degli organizzatori di eventi in loco. Secondo la legge, inoltre, essi dovranno sanzionare eventuali infrazioni e presentare annualmente all'UFAS un rapporto in cui rendono conto della loro attività di controllo, delle misure prese e delle pene inflitte. Da una prima stima dell'AIR, l'adempimento di questi obblighi d'intervento cagionerebbe spese iniziali per circa 6000 franchi nonché spese complessive per beni e servizi e per il personale pari a 9000 franchi all'anno per Cantone. Considerando tutti i Cantoni, le spese uniche ammonterebbero dunque a circa 160 000 franchi e l'onere amministrativo supplementare a circa 230 000 franchi all'anno.

6.3 Ripercussioni per l'economia

Ripercussioni economiche sui singoli gruppi sociali

Organizzazioni per la protezione dei minori

In futuro due organizzazioni per la protezione dei minori assumerebbero, l'una nel settore dei film e l'altra in quello dei videogiochi, importanti compiti esecutivi quali l'elaborazione di una regolamentazione in materia di protezione dei minori, la vigi-

lanza sul rispetto di questa regolamentazione, l'applicazione delle misure previste nei confronti dei propri membri in caso di violazione, l'istituzione e la gestione di uno sportello e la presentazione di rapporti. Per ciascuna delle due organizzazioni, l'AIR stima spese iniziali per circa 150 000 franchi (ascrivibili principalmente all'istituzione dell'organizzazione in sé e all'elaborazione della regolamentazione in materia di protezione dei minori). Le spese amministrative ricorrenti ammonterebbero a circa 135 000 franchi all'anno per organizzazione. A queste vanno aggiunte le indennità (tra cui le spese di viaggio e le indennità per la partecipazione a sedute) per gli esperti da coinvolgere, che non dovrebbero tuttavia rappresentare cifre consistenti.

Distributori di film e di videogiochi

Secondo il D-LPMFV, i principali obblighi d'intervento dei distributori di film e di videogiochi saranno la classificazione in base all'età dei film e dei videogiochi secondo il sistema fissato nella regolamentazione in materia di protezione dei minori, l'indicazione dell'età minima per film e videogiochi e quella dei descrittori di contenuto. Gli operatori di questo ambito di attività interpellati nel quadro dell'AIR ritengono che le future regolamentazioni in materia di protezione dei minori si baseranno sul sistema di classificazione esistente della FSK e su quello PEGI.

Gli operatori del settore dei film interpellati hanno stimato i costi d'investimento unici per introdurre i necessari processi per la classificazione in base all'età a 10 000 franchi per impresa, vale a dire un importo complessivo di 500 000 franchi per l'intero settore. Le spese ricorrenti per la classificazione in base all'età sono stimate a un totale di 156 000 franchi per la classificazione di film non classificati dalla FSK. Se le future regolamentazioni in materia di protezione dei minori non prevedessero più la necessità di visionare i film, potrebbero risultare risparmi per 54 000 franchi all'anno, cosicché le spese ammonterebbero a 102 000 franchi. Se nel settore dei film questa regolamentazione non si basasse sulle raccomandazioni della FSK, ma stabilisse un proprio sistema specifico per la Svizzera, secondo le imprese interpellate le spese potrebbero essere talmente consistenti da compromettere gravemente l'attività economica.

Per il settore dei videogiochi, si presume che la stragrande maggioranza dei distributori di videogiochi non dovrà sostenere oneri amministrativi supplementari di rilievo, poiché la stragrande maggioranza dei videogiochi venduti in Svizzera dispone già di una classificazione in base all'età secondo il sistema PEGI.

Gestori di sale cinematografiche e organizzatori di eventi pubblici nel settore dei videogiochi

Secondo i gestori di sale cinematografiche interpellati non si registreranno oneri supplementari, indipendentemente dalle dimensioni, dal numero delle sale cinematografiche e dal luogo in questione, poiché sono già previsti controlli dell'età e poiché questi non saranno obbligatori, se i minorenni sono accompagnati da un adulto. Questo disciplinamento è tuttavia stato reso leggermente più rigido in seguito alla consultazione, cosicché secondo il D-LPMFV si potrà rinunciare ai controlli dell'età soltanto se l'adulto ha almeno dieci anni più del minorenne che accompagna.

Nel settore dei videogiochi, ha partecipato all’AIR solo un organizzatore di eventi pubblici, nello specifico un organizzatore di fiere di videogiochi, che non è stato in grado di quantificare le presumibili spese supplementari. Dal suo punto di vista un controllo di accesso generale, per tutte le fasce d’età, cagionerebbe però un onere amministrativo elevatissimo e quindi spese notevoli. L’attuazione presupporrebbe inoltre l’allestimento di un settore protetto per ogni videogioco con controlli all’entrata, il che attualmente vale solo per i videogiochi con una classificazione in base all’età 18+. Considerate le nuove circostanze, nella prassi non sarebbe più possibile svolgere eventi dedicati ai videogiochi. Le ripercussioni per l’intero ramo economico sono dunque ritenute molto pesanti.

Dettaglianti di film e videogiochi

Secondo il D-LPMFV, i dettaglianti che vendono film e videogiochi dovranno garantire che tutti i film e i videogiochi siano provvisti di un’indicazione dell’età minima ben visibile e svolgere controlli al momento della vendita. La maggioranza delle grandi imprese interpellate nel quadro dell’AIR presume che non vi saranno costi d’investimento, mentre secondo un’impresa l’adeguamento dei sistemi di cassa al fine di garantire i controlli dell’età potrebbe generare spese uniche fino a 240 000 franchi. Le spese ricorrenti per i controlli dell’età – che il D-LPMFV prescrive per i contenuti destinati a tutte le fasce d’età e non solo per quelli destinati alle categorie «16+» e «18+» – sono stimate a circa 15 000 franchi all’anno per impresa e per settore, ascrivibili alle spese per il personale per i controlli e la formazione dei collaboratori. Per circa sei grandi dettaglianti in Svizzera le spese complessive ammonterebbero più o meno a 180 000 franchi all’anno.

Per i piccoli e medi dettaglianti che offrono film e videogiochi non è stato possibile stimare le spese supplementari nel quadro dell’AIR.

Fornitori di servizi a richiesta

Il D-LPMFV impone ai fornitori di servizi a richiesta di allestire sistemi di controllo dell’età e di controllo parentale. Secondo l’indagine svolta nel quadro dell’AIR, le imprese di telecomunicazione leader del mercato in Svizzera che offrono video on demand ritengono che i sistemi attualmente applicati soddisfino già questi requisiti, ragion per cui nel loro caso non vi sarebbero spese supplementari, o queste sarebbero marginali.

Per quanto concerne i *servizi di piattaforma* non sono disponibili stime delle presumibili spese: tutte le imprese leader del mercato in questo settore si trovano all’estero. Non dovrebbero sostenere spese supplementari nemmeno i *produttori* (produttori di film e sviluppatori di videogiochi), anch’essi prevalentemente all’estero, soprattutto se le future regolamentazioni in materia di protezione dei minori dichiarate vincolanti in Svizzera si baseranno sui sistemi di classificazione in base all’età già applicati (p. es. FSK e PEGI). Nel caso di un disciplinamento specifico per la Svizzera, sarebbero i summenzionati operatori che distribuiscono in Svizzera film o videogiochi a farsi carico della classificazione in base all’età dei film e dei videogiochi prodotti all’estero. I produttori svizzeri, invece, potrebbero eventualmente procedere autonomamente alla classificazione, nel qual caso una parte delle spese sostenute dai distributori di film e di videogiochi ricadrebbe su di loro.

Ripercussioni per l'economia nel suo complesso

Ripercussioni sulla competitività

Nell'indagine svolta nel quadro dell'AIR, una parte degli attori interpellati ha indicato che una futura legge federale sulla protezione dei minori nei settori dei film e dei videogiochi e le spese supplementari a essa connesse comporterebbero svantaggi concorrenziali rispetto alle imprese estere, se queste non rientrassero nel campo d'applicazione della normativa. Ciò varrebbe in particolare per il settore di Internet (commercio online, servizi a richiesta e servizi di piattaforma), dove le offerte della concorrenza estera sono facilmente accessibili. Questo timore è stato espresso soprattutto dagli interpellati attivi nel settore dei videogiochi.

Ripercussioni sui prezzi di film e videogiochi

Gli operatori interpellati nel quadro dell'AIR si aspettano che le spese supplementari comporteranno in primo luogo una diminuzione degli utili delle imprese e non un aumento dei prezzi, poiché i consumatori (almeno nel settore digitale) possono facilmente optare per offerte della concorrenza estera, il che renderebbe controproducente un aumento dei prezzi. In proposito nell'AIR si fa però notare che, non essendo ancora chiaro come sarà impostata la coregolamentazione, gli interpellati hanno presupposto lo scenario peggiore per loro. Interpretando invece la coregolamentazione nel senso che molte misure di protezione dei minori già oggi attuate nel quadro dell'autoregolamentazione ne adempiono i requisiti, le ripercussioni sugli utili aziendali risulterebbero nettamente minori.

6.4 Ripercussioni per la società

Con il D-LPMFV si intende garantire la protezione dei minori dai contenuti non appropriati per loro, al fine di preservarli da influssi nocivi per il loro sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale e quindi per la loro salute. Nel quadro dell'AIR è stata svolta anche un'indagine presso rappresentanti cantonali, associazioni di categoria e imprese riguardo all'efficacia della normativa proposta. Gli attori interpellati sono tendenzialmente del parere che la coregolamentazione prevista permetterebbe di colmare alcune delle attuali lacune della protezione dell'infanzia e della gioventù nel settore dei film e in quello dei videogiochi, in particolare risolvendo il problema della mancanza o dell'eterogeneità della regolamentazione, che per di più non è vincolante per tutti. Introducendo una classificazione in base all'età e un'indicazione dell'età minima uniformi, inoltre, si potrebbe aumentare la trasparenza nei confronti dei consumatori, permettendo così a bambini, giovani, genitori e altre persone con compiti educativi di valutare meglio se un determinato film o videogioco sia adeguato per una determinata fascia d'età. È invece emerso un certo scetticismo riguardo all'effettivo miglioramento della protezione dei minori derivante dalla regolamentazione prevista. Questa posizione è motivata in particolare con il fatto che i canali utilizzati sempre più spesso dai due gruppi in questione (p. es. servizi di piattaforma) hanno sede all'estero e, di conseguenza, in alcuni casi la legislazione svizzera non è applicabile.

Secondo l’AIR è dunque importante valutare bene le diverse possibilità per garantire l’uguaglianza giuridica tra i destinatari della normativa svizzeri e gli attori operanti all’estero. A loro avviso, inoltre, per una protezione dei minori efficace occorrono ulteriori sforzi, quali il coinvolgimento di attori esteri, la collaborazione a misure europee e internazionali su questioni relative alla protezione dell’infanzia e della gioventù dai rischi dei media e il miglioramento del livello di alfabetizzazione mediatica di genitori, bambini e giovani.

6.5 Ripercussioni per l’ambiente

Il disegno in esame non ha ripercussioni per l’ambiente, né per quanto concerne il paesaggio e la biodiversità né sull’uso di risorse rinnovabili e non rinnovabili.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il D-LPMFV si fonda sull’articolo 95 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull’esercizio dell’attività economica privata. I film e i videogiochi sono generalmente resi accessibili nel quadro di un’attività economica privata che rientra nel campo d’applicazione della menzionata norma costituzionale.

Secondo il tenore della disposizione, l’articolo 95 capoverso 1 Cost. non è soggetto ad alcuna restrizione di contenuto, ragion per cui gli obiettivi normativi di una soluzione federale sono aperti. Gli obblighi di indicazione dell’età minima e di controllo dell’età previsti nel D-LPMFV implicano una limitazione della libertà economica, che tuttavia è proporzionata e giustificata da un interesse pubblico preponderante. La normativa proposta inciderebbe inoltre sulla libertà d’opinione e d’informazione (art. 16 Cost.) e sul diritto alla libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.). Queste restrizioni sono però giustificabili con il diritto dei bambini e dei giovani a una particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo (art. 11 in combinato disposto con l’art. 36 cpv. 2 Cost.). L’intervento della Confederazione si giustifica in particolare nei settori specifici in cui un’armonizzazione del diritto è necessaria per motivi comprensibili, poiché i Cantoni non hanno adottato misure o queste ultime non sono state sufficientemente efficaci oppure perché non è oggettivamente ragionevole prevedere un disciplinamento a livello cantonale. Appare quindi opportuno anche in questa sede adottare una soluzione federale in virtù dell’articolo 95 capoverso 1 Cost., che disciplini gli aspetti mancanti nelle basi giuridiche cantonali e inoltre instauri norme uniformi per tutta la Svizzera.

In qualità di competenza federale con effetto derogatorio a posteriori, la competenza normativa della Confederazione derivante dall’articolo 95 capoverso 1 Cost. si pone in concorrenza con la competenza cantonale. I Cantoni sono infatti autorizzati a esercitare le proprie competenze fintantoché e nella misura in cui la Confederazione non intervenga a livello legislativo. Tuttavia, nel momento in cui si avvale della

propria competenza normativa, la Confederazione soppianta la competenza cantonale e deroga a eventuali regolamentazioni cantonali in vigore.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Attualmente il diritto internazionale non comporta per la Svizzera alcun obbligo di disciplinare l'accesso a film e videogiochi per i minorenni. Ciononostante, le misure previste dal D-LPMFV permetterebbero un allineamento al livello di protezione dell'UE (cfr. n. 3.3). Se vi si rinunciasse, la Svizzera rimarrebbe l'unico Paese europeo in cui la protezione dei minori in materia di film e videogiochi non sarebbe disciplinata per quanto concerne i servizi a richiesta e quelli di piattaforma. Questo renderebbe il Paese attraente per i fornitori esteri che intendono aggirare le prescrizioni più rigide dell'UE spostando la sede aziendale.

Per contro, se la Svizzera dovesse partecipare al programma dell'UE Europa creativa 2021–2027, dovrebbe probabilmente allineare le proprie prescrizioni di diritto dei media alla direttiva SMA riveduta. A tempo debito si dovrà valutare se e quali implicazioni ne risulterebbero anche per la LPMFV. Nel 2007, nel quadro degli Accordi bilaterali II, è stato concluso l'Accordo dell'11 ottobre 2007⁸² tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera al programma comunitario MEDIA 2007. Oggi MEDIA è un sottoprogramma di Europa creativa, che promuove il settore degli audiovisivi e quello della cultura. Dal 2014, oltre a MEDIA (per la promozione del settore dei film), Europa creativa prevede anche il sottoprogramma Cultura (per la promozione delle industrie culturali e creative). La Svizzera ha partecipato a MEDIA dal 2007 al 2013.

7.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto vanno emanate sotto forma di legge federale. Il D-LPMFV contiene disposizioni importanti concernenti i diritti e i doveri delle persone fisiche e giuridiche che producono o distribuiscono film o videogiochi oppure sono attive nei settori dell'importazione, del commercio all'ingrosso e in quello dell'intermediazione, nonché dei fornitori e degli organizzatori di eventi nei settori dei film e dei videogiochi. Nel momento in cui metteranno a disposizione i loro prodotti sul mercato o li renderanno accessibili, gli operatori menzionati dovranno soddisfare i requisiti fissati, in particolare in materia di indicazione dell'età minima e di controllo dell'età. La nuova legge proposta è impostata quale coregolamentazione. La sua attuazione sarà delegata sostanzialmente alle due organizzazioni per la protezione dei minori, che dovranno comunque rispettare i requisiti minimi previsti dalla legge affinché le regolamentazioni in materia di protezione dei minori da esse elaborate possano essere dichiarate vincolanti. La vigilanza sul rispetto di tali regolamentazio-

⁸² RS 0.784.405.226.8

ni incomberà in primo luogo alle organizzazioni medesime. I Cantoni e la Confederazione svolgeranno controlli supplementari. È necessario promulgare una nuova legge dato che al momento non esiste alcuna regolamentazione a livello federale che abbia come oggetto la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media nei settori dei film e dei videogiochi.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene nuove disposizioni in materia di sussidi che comportano nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi. Inoltre, le nuove spese ricorrenti per l'esecuzione della legge a carico della Confederazione (in particolare art. 15–18 e 27–29 D-LPMFV) saranno di gran lunga inferiori ai 2 milioni di franchi all'anno. Di conseguenza, il progetto non è subordinato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

I rapidi sviluppi nel settore dei film e in quello dei videogiochi, le ingenti quantità di contenuti e la dimensione internazionale dei media digitali pongono il sistema normativo di fronte a grandi sfide, che possono essere affrontate solo a livello nazionale e in un'ottica di collaborazione internazionale. Una delega del disciplinamento in questi settori ai singoli Cantoni non è né appropriata né efficiente e, come ha dimostrato la verifica del sistema normativo vigente, produce una frammentazione della regolamentazione in materia di protezione dei minori in Svizzera. La regolamentazione di diritto federale prevista nel D-LPMFV rispetta il principio di sussidiarietà (art. 5a in combinato disposto con l'art. 43a cpv. 1 Cost.).

Conformemente al principio della coregolamentazione, le regolamentazioni in materia di protezione dei minori saranno elaborate dagli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi, che saranno inoltre competenti per la loro attuazione (indicazione dell'età minima, controlli al momento della vendita e controlli di accesso, vigilanza sul rispetto delle prescrizioni) e assumeranno i relativi costi. Questa autoregolamentazione sarà sancita dallo Stato e assoggettata alla vigilanza della Confederazione (commercio online, servizi a richiesta e servizi di piattaforma) e dei Cantoni (per i fornitori in loco). La Confederazione provvederà all'esame e alla dichiarazione del carattere vincolante delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori, mentre i Cantoni saranno competenti per il perseguimento penale. Gli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi, i fornitori di servizi di piattaforma, la Confederazione e i Cantoni assumeranno, nei rispettivi ambiti di competenza, i costi dell'esecuzione della legge proposta e contribuiranno congiuntamente alla protezione dei minori dai contenuti di film e videogiochi che potrebbero nuocere al loro sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale. Il principio dell'equivalenza fiscale (art. 43a cpv. 2 e 3 Cost.) è dunque rispettato.

7.6 Delega di competenze legislative

Il disegno in esame conferisce al Consiglio federale le seguenti competenze legislative:

- disciplinamento dei requisiti per il sistema di controllo dell'età e il sistema di controllo parentale per i servizi a richiesta (art. 8 cpv. 4);
- definizione dei requisiti relativi alla rappresentatività delle organizzazioni per la protezione dei minori (art. 10 cpv. 2);
- disciplinamento dei requisiti per il sistema di controllo dell'età e il sistema per la segnalazione dei contenuti non appropriati per i servizi di piattaforma (art. 19 cpv. 4);
- disciplinamento delle disposizioni d'esecuzione relative ai test (art. 24);
- fissazione degli emolumenti per i test svolti dall'UFAS e degli importi massimi per gli emolumenti dei Cantoni (art. 31).

Al Consiglio federale è inoltre conferita la competenza di decidere in merito alla richiesta di dichiarazione del carattere vincolante della regolamentazione in materia di protezione dei minori (art. 16) e di emanare le prescrizioni necessarie qualora, due anni dopo l'entrata in vigore della legge, nessuna regolamentazione in materia di protezione dei minori sia stata dichiarata vincolante per il settore dei film o per quello dei videogiochi (art. 18 cpv. 1 lett. a), oppure una dichiarazione del carattere vincolante sia stata revocata o sia decaduta (art. 18 cpv. 1 lett. b).

In linea di massima, la delega di queste competenze legislative è motivata dalla necessità di trovare rapidamente soluzioni adeguate in un settore così dinamico e tecnico come quello dei media digitali. Inoltre, anche la forma di regolamentazione scelta, impostata quale coregolamentazione, richiede possibilità di intervento rapido.

7.7 Protezione dei dati

Nell'ambito dell'utilizzo dei sistemi di controllo dell'età online, possono sorgere questioni di diritto della protezione dei dati per i fornitori. In questo contesto sono applicabili le disposizioni della LPD e della LSle. Queste sono sufficienti per garantire la protezione dei dati nell'ambito dei controlli dell'età all'atto di rendere accessibili film o videogiochi. Nel D-LPMFV si stabilisce inoltre che i fornitori di servizi a richiesta e di servizi di piattaforma che rilevano dati di minorenni nel quadro delle misure di protezione dei minori secondo la medesima legge possono utilizzarli esclusivamente per il controllo dell'età (art. 8 e 19).

Elenco delle abbreviazioni

AIR	Analisi d'impatto della regolamentazione
AP-LPMFV	Avamprogetto di legge federale sulla protezione dei minori nel settore dei film e nel settore dei videogiochi
asut	Associazione svizzera delle telecomunicazioni
ASV	Associazione svizzera del videogramma
CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CP	Codice penale (RS 311.0)
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
D-LPMFV	Disegno di legge federale sulla protezione dei minori nei settori dei film e dei videogiochi
D-LPTab	Disegno di legge sui prodotti del tabacco (FF 2019 915)
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH (organo di autocontrollo volontario dell'industria cinematografica tedesca)
LOTC	Legge federale del 6 ottobre 1995 sugli ostacoli tecnici al commercio (RS 946.51)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LRTV	Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (RS 784.40)
LSIe	Legge federale del 27 settembre 2019 sui servizi d'identificazione elettronica (FF 2019 5419)
LTC	Legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (RS 784.10)
PEGI	Pan-European Game Information
SIEA	Swiss Interactive Entertainment Association (associazione del settore svizzero dei videogiochi e dei giochi per computer)
SMA	Servizi di media audiovisivi
Swico	Associazione di categoria dell'industria TIC e online
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
USK	Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (autocontrollo dei produttori tedeschi di software d'intrattenimento)

