



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS

Legge federale sulla protezione dei minori nel settore dei film e nel settore dei videogiochi (LPMFV)

Rapporto esplicativo sull'avamprogetto

Marzo 2019

Compendio

Il continuo sviluppo di nuove tecnologie e il mutato utilizzo da parte dei bambini e dei giovani pongono una molteplicità di sfide nell'ambito della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media.

Una moderna protezione in quest'ambito deve mirare a proteggere i minori dai contenuti medialità che potrebbero ripercuotersi negativamente sullo sviluppo della loro personalità, prevedendo misure normative (protezione normativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media), e a far sì che i minori e le persone responsabili della loro educazione (persone con compiti educativi) siano in grado di gestire in modo competente le opportunità e i rischi, promuovendo le competenze medialità (protezione educativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media).

L'avamprogetto proposto disciplina la protezione dei minorenni dai contenuti medialità di film e videogiochi che possono nuocere al loro sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale (rappresentazioni di cruda violenza o di natura sessuale, scene minacciose ecc.). In materia si rileva una particolare necessità d'intervento, cui s'intende rimediare con l'introduzione di una nuova legge federale sulla protezione dei minori nel settore dei film e nel settore dei videogiochi (LPMFV). La nuova normativa 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 minorenni dai contenuti di film e videogiochi inappropriati 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 i sistemi di classificazione in base all'età e le regole per l'indicazione dell'età minima e per il controllo dell'età potranno essere sviluppati dagli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi per il rispettivo settore. A tal fine, gli operatori attivi nella produzione, 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. Ciascuna organizzazione potrà chiedere che la sua regolamentazione sia dichiarata vincolante nei confronti degli operatori che non sono suoi membri. 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. Dovranno ad esempio prevedere un sistema di classificazione in base all'età uniforme, che contempli tra l'altro anche descrittori di contenuto che illustrino determinati tipi di contenuti che possono nuocere allo sviluppo dei minorenni (p. es. rappresentazioni di cruda violenza o di natura sessuale), nonché l'istituzione di uno sportello per la protezione dei minori. Saranno inoltre disciplinate la ripartizione delle spese e le modalità per il controllo dell'attuazione delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori da parte di tutti gli operatori nonché le misure previste nei confronti dei membri delle organizzazioni per la protezione dei minori che ne violeranno le regolamentazioni. 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 e/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 dei film e/o quello dei videogiochi.

Per il settore dei servizi a richiesta e di quelli di piattaforma è previsto un coordinamento con la regolamentazione dell'Unione europea sui servizi di media audiovisivi: in analogia con la direttiva dell'Unione europea sui servizi di media audiovisivi (direttiva SMA), i summenzionati

servizi aventi sede in Svizzera dovranno munirsi di sistemi di controllo dell'età nonché di sistemi di controllo parentale o per la segnalazione di contenuti inappropriati per i minorenni.

In base all'avamprogetto, 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 (in loco) e dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS; commercio online, servizi a richiesta e servizi di piattaforma) e le violazioni della legge saranno sanzionabili. Il perseguimento penale incomberà ai Cantoni.

L'avamprogetto prevede inoltre che l'UFAS sia responsabile per il coordinamento delle misure di protezione dei minori nel settore dei film e in quello dei videogiochi e che sia tenuto a valutare regolarmente l'efficacia di tali misure secondo la LPMFV e a presentare periodicamente un rapporto in merito al Consiglio federale.

L'avamprogetto non contempla disposizioni in materia di protezione dei minori per i programmi televisivi, la televisione in differita e l'ulteriore offerta editoriale della Società svizzera di radiotelevisione, cui si applicano esclusivamente le disposizioni della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV), attualmente in fase di revisione totale. L'avamprogetto della nuova legge federale sui media elettronici (AP-LME), che andrà a sostituire la LRTV, include anche i servizi a richiesta con mandato di prestazioni, ragion per cui sarà necessario coordinare le disposizioni in materia di protezione dei minori previste dal presente avamprogetto (AP-LPMFV) con quelle dell'AP-LME. Dal campo d'applicazione della legge sono esclusi altresì i fornitori di giochi in denaro, cui si applicano esclusivamente le disposizioni della legge federale sui giochi in denaro (LGD).

Da una prima analisi d'impatto è emerso che, rispetto al diritto vigente, la nuova regolamentazione dell'AP-LPMFV comporterebbe un maggior onere per gli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi e per le autorità. Gli attori interpellati sono prevalentemente del parere che la coregolamentazione permetta di colmare, almeno in parte, le lacune attuali (p. es. eterogeneità delle regolamentazioni, mancanza di efficacia delle iniziative settoriali esistenti per la protezione dei minori). Per contro, mostrano un certo scetticismo sulla possibilità che l'avamprogetto migliori la protezione dei minori da contenuti inappropriati di film e videogiochi. Questa posizione è motivata in particolare con il fatto che, conformemente al principio di territorialità del diritto svizzero, la coregolamentazione è applicabile solo in misura limitata ai fornitori esteri (Netflix, YouTube ecc.).

Indice

Compendio	I
Indice	III
Elenco delle abbreviazioni	V
1 Punti essenziali del progetto	1
1.1 Situazione iniziale	1
1.1.1 Rapporti del Consiglio federale pubblicati e progetti legislativi in corso	1
1.1.2 Programma nazionale di promozione delle competenze medialì	3
1.1.3 Interventi parlamentari e iniziative cantonali	3
1.1.4 Mandato del Consiglio federale	5
1.2 Giovani e media – Sviluppi e sfide più recenti	6
1.2.1 Utilizzo dei media e sviluppo tecnologico	6
1.2.2 Problemi attuali per i bambini e i giovani e necessità d'intervento	8
1.2.3 Possibili forme di regolamentazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media	11
1.3 Protezione normativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media nel contesto internazionale	12
1.3.1 Regolamentazione a livello europeo	13
1.3.2 Collaborazione internazionale nell'ambito delle autoregolamentazioni e coregolamentazioni	15
1.3.3 Regolamentazione in singoli Paesi	16
1.4 Regolamentazione vigente nel settore dei film e in quello dei videogiochi in Svizzera	18
1.4.1 Regolamentazione nel settore dei supporti audiovisivi	18
1.4.2 Regolamentazione nel settore della radiotelevisione	20
1.4.3 Regolamentazione nel settore dei servizi a richiesta e dei servizi di piattaforma	20
1.4.4 Regolamentazione nel settore degli eventi pubblici	21
1.4.5 Panoramica delle regolamentazioni vigenti nei settori dei film e dei videogiochi	21
1.4.6 Problemi delle regolamentazioni vigenti nei settori dei film e dei videogiochi	23
1.5 Obiettivi della legge	25
1.6 La normativa proposta	25
1.7 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	29
1.8 Quadro finanziario delle nuove disposizioni legali	31
1.9 Attuazione	32
1.10 Interventi parlamentari	32
2 Commento ai singoli articoli	33
3 Ripercussioni	53
3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione	53
3.2 Ripercussioni per i Cantoni	53
3.3 Ripercussioni per l'economia	53
3.3.1 Ripercussioni economiche per i singoli gruppi della società	53

3.3.2	Ripercussioni per l'economia nel suo complesso	55
3.4	Ripercussioni per la società	55
3.5	Sintesi dei costi e dei benefici	56
4	Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale	57
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	57
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	57
4.2.1	Strategia Svizzera digitale	57
4.2.2	Strategia nazionale dipendenze	57
5	Aspetti giuridici	58
5.1	Costituzionalità	58
5.2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	58
5.3	Forma dell'atto	59
5.4	Subordinazione al freno alle spese	59
5.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	60
5.6	Delega di competenze legislative	60
5.7	Protezione dei dati	60

Elenco delle abbreviazioni

AIR	Analisi d'impatto della regolamentazione
AP-LME	Avamprogetto della legge federale sui media elettronici
AP-LPMFV	Avamprogetto della legge federale sulla protezione dei minori nel settore dei film e nel settore dei videogiochi
AP-LTab	Avamprogetto della legge sui prodotti del tabacco
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
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH (organo di autocontrollo volontario dell'industria cinematografica tedesca)
LGD	Legge federale del 29 settembre 2017 sui giochi in denaro (RS 935.31)
LOTG	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)
LTC	Legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (RS 784.10)
PEGI	Pan European Game Information
SCOCI	Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet
SIEA	Swiss Interactive Entertainment Association
simsa	Swiss Internet Industry Association
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
USK	Unterhaltungsoftware Selbstkontrolle (autocontrollo dei produttori tedeschi di software d'intrattenimento)

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Oggi 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 dell'utilizzo dei media da parte dei bambini e dei giovani e sulle opportunità e sui rischi a esso connesso. Nello stesso periodo, questi sviluppi e i conseguenti rischi sono stati oggetto di numerosi interventi parlamentari. In adempimento di alcuni di essi relativi a singoli aspetti specifici – rapporto tra nuovi media e violenza, cyberbullismo, uso eccessivo di Internet o media sociali –, il Consiglio federale ha già pubblicato diversi rapporti. Inoltre, su suo 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, nel maggio del 2015 il Consiglio federale ha adottato un ampio rapporto sulla situazione attuale della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera, corredata di un'analisi della necessità d'intervento, e ha conferito al Dipartimento federale dell'interno (DFI) un mandato di verifica per l'elaborazione di una regolamentazione di diritto federale in materia di film e videogiochi. Di seguito sono brevemente esposti i principali interventi parlamentari e lavori in quest'ambito.

1.1.1 Rapporti del Consiglio federale pubblicati e progetti legislativi in corso

Il 20 maggio 2009 il Consiglio federale 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» del 17 giugno 2003, Amherd 06.3646 «Violenza giovanile. Più efficienza e maggiore efficacia nella prevenzione» del 6 dicembre 2006 e Galladé 07.3665 «Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza nei media d'intrattenimento» del 4 ottobre 2007. All'epoca il Consiglio federale ha 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.

Il Consiglio federale ha elaborato rapporti anche su diversi aspetti specifici della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media. Il 26 maggio 2010, ad esempio, ha adottato il **rapporto *Protezione dal cyberbullismo***, redatto in adempimento del postulato Schmid-Federer 08.3050 «Protezione dal bullismo elettronico» dell'11 marzo 2008. Pur constatando che la legislazione svizzera non contempla alcuna fattispecie che punisce espressamente il cyberbullismo, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che gli strumenti penali esistenti permettono di perseguire con efficacia le azioni diffamatorie, moleste e minatorie all'origine di questo fenomeno e di punirlo in modo appropriato, cosicché non vi sono elementi che indichino la necessità di un intervento legislativo.

Il 30 marzo 2012 il Consiglio federale ha inoltre adottato il rapporto ***Pericolosità di Internet e dei giochi in rete***, redatto in adempimento dei postulati Forster-Vannini 09.3521 del 9 giugno 2009 e Schmid-Federer 09.3579 del 10 giugno 2009, 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 degli adolescenti e dei giovani. Il Governo ha pertanto stabilito che la promozione dell'individuazione e dell'intervento precoci va intensificata¹. Inoltre, occorre migliorare le basi scientifiche relative all'entità del fenomeno dell'abuso di Internet e documentare la sua ulteriore

¹ Nel quadro del prolungamento del terzo pacchetto di misure della Confederazione volte a ridurre i problemi legati alle droghe (MaPaDro III, 2012–2016) e, dal 2017, nel quadro della Strategia nazionale dipendenze 2017–2024.

evoluzione. A tale scopo, nel Monitoraggio nazionale delle dipendenze dell'Ufficio federale della sanità pubblica sono state integrate domande concernenti l'utilizzo di Internet.

Il 9 ottobre 2013 il Consiglio federale ha adottato il **rapporto Base legale per i media sociali**, redatto in adempimento del postulato Amherd 11.3912 del 29 settembre 2011, in cui è giunto alla conclusione che sulla base delle esperienze maturate non si constatano lacune gravi nel diritto svizzero in materia di reti sociali come Twitter, Facebook o i blog. Per le reti sociali valgono le disposizioni formulate in generale nelle leggi in vigore, come ad esempio la legge federale del 19 giugno 1992² sulla protezione dei dati (LPD) o il Codice penale (CP)³. 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 Consiglio federale ha tuttavia individuato la necessità di ulteriori chiarimenti per alcuni aspetti del diritto in materia di telecomunicazioni, per le regole che definiscono la responsabilità civile dei gestori di piattaforme e dei provider di Internet nonché per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e la protezione dei dati. Nel **rapporto complementare Base legale per i media sociali: nuova analisi della situazione** del 10 maggio 2017, il Consiglio federale ha 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. Con il **messaggio del 6 settembre 2017**⁴ **concernente la revisione della legge sulle telecomunicazioni (LTC)** il Consiglio federale intende introdurre chiare competenze riguardo all'emanazione di disposizioni in materia di protezione dei minori nel settore delle telecomunicazioni. Su questa base, prevede di obbligare mediante ordinanza i fornitori di servizi di telecomunicazione a offrire ai genitori una consulenza sulle possibili misure di protezione dei minori al momento della vendita di un abbonamento di telefonia mobile o di un accesso fisso a Internet, come ad esempio la scelta, l'installazione e l'impostazione di filtri. La revisione della LTC è al momento in fase di dibattito parlamentare.

Per quanto concerne la **responsabilità civile dei provider**⁵, nel suo rapporto dell'11 dicembre 2015⁶ il Consiglio federale è giunto 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 *Notice and Takedown*⁷, prevista nelle condizioni generali di media sociali quali Facebook e Twitter, il Governo si è dichiarato contrario alla codificazione di tali misure di autoregolamentazione quali obblighi giuridici.

Le attuali lacune della LPD, sorte a seguito dei rapidi sviluppi tecnologici, saranno colmate con una sua **revisione totale e la modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati**. Nel relativo messaggio⁸ il Consiglio federale spiega che s'intende tra l'altro permettere alle persone interessate di riottenere il controllo dei loro dati, che, con l'evoluzione della società digitale, sono oggetto di raccolte massicce (big data) e trattati in modo sempre meno trasparente (p. es. profilazioni basate su algoritmi). Inoltre, nel quadro della strategia «Svizzera digitale»

² RS 235.1

³ RS 311.0

⁴ FF 2017 5599

⁵ Gli *hosting provider* mettono a disposizione, dietro remunerazione, l'infrastruttura tecnica (spazio per la memorizzazione dei dati, capacità di calcolo, capacità di trasmissione) per l'attivazione automatica di dati. Gli *access provider* (fornitori di accesso a Internet) mettono a disposizione il collegamento tecnico ai server degli hosting provider (o soltanto una parte di questo collegamento). Questi ultimi sono fornitori di servizi di telecomunicazione ai sensi della LTC.

⁶ Consiglio federale, *La responsabilità civile dei provider*, rapporto del Consiglio federale dell'11 dicembre 2015 (disponibile in tedesco e in francese; in italiano sono disponibili i principali risultati del rapporto: <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2015/2015-12-110/res-ber-br-i.pdf>; consultato il 19.02.2019).

⁷ Se si sospetta che su un sito Internet siano presenti contenuti illeciti, si può effettuare una comunicazione all'*hosting provider*, il quale può bloccare (completamente o parzialmente) l'accesso al sito in questione finché la situazione non sia stata chiarita da un tribunale o da un'autorità competente.

⁸ Messaggio del 15 settembre 2017 concernente la legge federale relativa alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati; FF 2017 5939.

approvata dal Consiglio federale nell'aprile del 2016, è stata analizzata la situazione giuridica in Svizzera, nell'Unione europea e in determinati Paesi di riferimento per quanto concerne il riutilizzo di dati personali, dati fattuali e dati anonimizzati, ed è stata individuata l'eventuale necessità di regolamentazione da sottoporre all'attenzione del Consiglio federale. I risultati confluiranno nella revisione della LPD.

Infine, 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 il Consiglio federale ha adottato il **rapporto *Giovani e media. Futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera***, in cui ha preso atto delle analisi svolte in materia. Nel rapporto, il Governo ha individuato i problemi da affrontare in via prioritaria e proposto diverse misure, tra cui l'esame di una regolamentazione di diritto federale come quella proposta con l'AP-LPMFV, volta a proteggere i minori da contenuti inappropriati di film e videogiochi.

1.1.2 Programma nazionale di promozione delle competenze medialì

Nel suo rapporto del 2009 sulla violenza giovanile, il Consiglio federale ha sottolineato l'importanza delle offerte in materia di promozione delle competenze medialì e della prevenzione della violenza. A tal proposito, con decisione dell'11 giugno 2010, ha incaricato l'UFAS di assumere la direzione della gestione strategica e dell'attuazione operativa di un programma nazionale quinquennale per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e per la promozione delle competenze medialì. Il programma, intitolato «Giovani e media», è stato attuato in collaborazione con i Cantoni, i settori e gli organi federali interessati dal 2011 al 2015⁹. 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 su come seguirli. 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, il Consiglio federale ha 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 presentargli ogni cinque anni un rapporto sullo stato dell'attuazione delle misure adottate e dei relativi risultati.

1.1.3 Interventi parlamentari e iniziative cantonali

Negli ultimi anni sono stati trasmessi 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.

Divieto dei videogiochi violenti: mozioni Hochreutener 07.3870 e Allemann 09.3422 nonché iniziative cantonali di sei Cantoni

La **mozione Hochreutener 07.3870** «Divieto dei videogiochi violenti» del 21 dicembre 2007 incarica il Consiglio federale di elaborare un progetto di legge che vieti o impedisca 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, PEGI¹⁰). Sottolineando l'importanza di proteggere soprattutto i minori dalle rappresentazioni medialì violente, l'autore della mozione constata la necessità di chiarire l'opportunità di introdurre un divieto generale applicabile alla vendita di videogiochi violenti a bambini o giovani o di ampliare ulteriormente la protezione dei minori. Al riguardo fa riferimento al «codice di condotta»

⁹ Cfr. UFAS, *Programma nazionale per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e la promozione delle competenze medialì*, Berna: UFAS 2015.

¹⁰ Cfr. <https://pegi.info/> (consultato il 19.02.2019).

(cfr. n. 1.4.1) 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» del 30 aprile 2009 esige un divieto assoluto in materia incaricando il Consiglio federale 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. 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. PEGI) possono essere facilmente aggirati e non rappresentano quindi una valida alternativa al divieto. La mozione potrebbe quindi essere attuata precisando l'articolo 135 CP.

Il Consiglio federale 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 suo parere in risposta alla mozione Allemann aveva però constatato la necessità di rafforzare la protezione dei giovani contro le rappresentazioni di atti di violenza, ipotizzando anche la possibilità di divieti (a parte quelli previsti nel CP) inerenti alla vendita e alla 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 con la mozione Allemann. Nella stessa occasione si era tuttavia dichiarata unanime nel ritenere che la vendita di videogiochi violenti ai giovani minori di 16 o 18 anni debba essere vietata mediante classificazioni vincolanti. Si era inoltre detta favorevole a porre condizioni chiare a livello nazionale, considerando necessario adottare disciplinamenti vincolanti per i videogiochi violenti. Per questi motivi, la CAG-S aveva proposto di accogliere le mozioni Hochreutener e Allemann, che sono state quindi trasmesse 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 dell'AP-LPMFV.

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"» del 18 giugno 2008, San Gallo 09.313 «Violenza nei videogiochi e nei media: misure efficaci e uniformi per proteggere bambini e adolescenti» del 26 maggio 2009, Ticino 09.314 «Revisione dell'articolo 135 del CP» del 27 maggio 2009, Friburgo 09.332 «Vietare i videogiochi violenti» del 16 novembre 2009, Zugo 10.302 «Vietare i videogiochi violenti» del 5 gennaio 2010 e Lucerna 11.301 «Proteggere i giovani dai giochi e sport violenti» del 24 gennaio 2011. Rinviando ai lavori nel quadro del programma Giovani e media, l'esame preliminare di queste iniziative cantonali è stato sospeso per più di un anno¹¹, 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.

Pornografia su Internet: mozione Savary 11.3314

La **mozione Savary** 11.3314 «Pornografia su Internet. Agire a monte» del 18 marzo 2011 ha incaricato il Consiglio federale di adottare le misure necessarie per imporre ai fornitori di servizi Internet di ricorrere alle tecniche più avanzate per filtrare i contenuti violenti o pornografici. Il 19 novembre 2014, con il rapporto sulle telecomunicazioni 2014¹², il Consiglio federale ha

¹¹ Cfr. la decisione del Consiglio degli Stati del 10 marzo 2011 e quella del Consiglio nazionale del 17 giugno 2011.

¹² Consiglio federale, *Rapporto 2014 sugli sviluppi del mercato delle telecomunicazioni in Svizzera e sulle conseguenti sfide a livello legislativo. Rapporto del Consiglio federale del 19.11.2014 in adempimento del postulato (13.3009)*, 2014; <https://www.bakom.admin.ch/bakom/it/pagina-iniziale/l-ufcom/organizzazione/basi-legali/affari-del-consiglio-federale/rapporto-sulle-telecomunicazioni-2014.html> (consultato il 19.02.2019).

deciso di rafforzare la tutela dei bambini e dei giovani, attraverso il disciplinamento legale di un obbligo di informazione per i fornitori di servizi di telecomunicazione per quanto riguarda le misure tecniche in materia di protezione della gioventù, ovvero i programmi filtro. Questo disciplinamento è stato inserito nel messaggio concernente la revisione della legge sulle telecomunicazioni (cfr. n. 1.1.1).

Interventi sulla protezione dei dati

Anche per quanto concerne la protezione dei dati, negli ultimi anni sono stati depositati numerosi interventi parlamentari che chiedevano di adeguare la LPD agli sviluppi tecnologici¹³. Il Consiglio federale ha proposto modifiche in tal senso nel messaggio del 15 settembre 2017¹⁴ concernente la legge federale relativa alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati (cfr. n. 1.1.1).

1.1.4 Mandato del Consiglio federale

Nel suo rapporto *Giovani e media. Futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera*, del 13 maggio 2015, il Consiglio federale è giunto 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. Il Governo ha 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*. Queste comprendono attività di informazione per genitori, insegnanti e altre persone con compiti educativi per un accompagnamento competente dei bambini e dei giovani nell'uso quotidiano dei media (promozione delle competenze medialità), incentivi all'ulteriore sviluppo di misure e alla garanzia della loro qualità, nonché il rafforzamento della messa in rete e della collaborazione tra i diversi attori interessati.

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**¹⁵. Il Consiglio federale 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.)¹⁶ e come impostarla. I risultati di queste verifiche e una richiesta di prosieguo dei lavori sono stati presentati al Consiglio federale il 19 ottobre 2016. Su questa base, il Governo ha incaricato il DFI di elaborare un avamprogetto concernente una coregolamentazione nel settore dei film e in quello dei videogiochi, con il coinvolgimento delle principali associazioni di categoria interessate e dei Cantoni. La direzione dei lavori di elaborazione dell'avamprogetto era stata affidata all'UFAS, che è stato sostenuto da un gruppo di accompagnamento composto di membri dei seguenti enti:

- 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 dei settori dei film e dei videogiochi: ProCinema, filmdistribution svizzera, Associazione svizzera del videogramma (ASV), Associazione svizzera dei cinema, Swiss

¹³ Un elenco degli interventi parlamentari sul tema è disponibile nel messaggio concernente la legge federale relativa alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati; FF **2017** 5939, in particolare pagg. 5956–5959.

¹⁴ FF **2017** 5939

¹⁵ Il termine «videogiochi» comprende tutti i programmi informatici ludici, a prescindere dal sistema di elaborazione dati utilizzato.

¹⁶ RS **101**

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.

1.2 Giovani e media – Sviluppi e sfide più recenti

Lo sviluppo tecnologico produce un'offerta di media e servizi di comunicazione estremamente variegata e in continuo mutamento, che i bambini e i giovani utilizzano nel loro tempo libero, a scuola e sul posto di formazione. Partecipando attivamente alla società mediale, oltre alla lettura, alla scrittura e al calcolo, 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.

1.2.1 Utilizzo dei media e sviluppo tecnologico

Utilizzo dei media

I dati dello studio JAMES 2018¹⁷ 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 usavano regolarmente, ossia ogni giorno o più volte alla settimana. Il 96 per cento dei giovani utilizzava 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 2,5 ore al giorno, nel fine settimana o durante le vacanze 4 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 Google+ (62 %) e 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, mentre la ricezione di video su Internet addirittura dal 40 all'85 per cento.

In Svizzera il 69 per cento dei giovani guarda la televisione regolarmente (ogni giorno o più volte alla settimana). 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.

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 ragazze. Interpellati sui loro tre videogiochi preferiti, i giovani hanno indicato più frequentemente gli sparatutto in prima e

¹⁷ Cfr. Suter et al., *JAMES. Giovani, attività, media – rilevamento Svizzera*, Zurigo: Università di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) 2018.

terza persona¹⁸ come Fortnite o Call of Duty (30 %), seguiti dai giochi di sport come FIFA o NHL (14 %) e da quelli *open world*¹⁹ come Minecraft (13 %).

Nello studio JAMESfokus 2017²⁰ il gruppo di ricerca ha verificato le categorie d'età dei film e dei videogiochi indicati dai giovani come i loro preferiti, confrontandole poi con l'età degli interpellati. Ne è emerso che per quanto concerne i loro film preferiti i giovani sono più 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 2017²¹ ha esaminato il comportamento in materia 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 tedeschi²², già un quarto dei bambini di 7 anni usa Internet più volte alla settimana. La quota dei bambini piccoli che 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 generali di utilizzo dei media da parte dei bambini e dei giovani, si può osservare quanto segue²³. 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'autorappresentazione. 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

¹⁸ Secondo Wikipedia, *Sparatutto in prima persona* (abbreviato spesso con l'acronimo FPS, dall'inglese *First Person Shooter*) è il termine adottato per indicare quei videogiochi di tipo sparatutto dove lo scopo principale è quello di affrontare livelli ambientati in esterni o interni con la visuale di gioco che simula il punto di vista del personaggio principale. Normalmente, in un videogioco di questo genere, nella parte bassa del campo visivo è possibile vedere la propria arma (http://it.wikipedia.org/wiki/Sparatutto_in_prima_persona; consultato il 19.02.2019).

¹⁹ 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 (https://it.wikipedia.org/wiki/Open_world; consultato il 19.02.2019).

²⁰ Willemse et al., *JAMESfokus. Filme - Games - YouTuber*, Zurigo: ZHAW 2017.

²¹ Genner et al., *MIKE. Medien / Interaktion / Kinder / Eltern. Ergebnisbericht zur MIKE-Studie 2017*, Zurigo: ZHAW 2017.

²² Rilevazione del 2016 «Kinder am Tablet - Beobachtungen zur Medienaneignung zwei- bis sechsjähriger Kinder» del Deutsches Jugendinstitut (DJI); indagine del 2015 svolta dal DJI presso i genitori di bambini e ragazzi tra 1 anno e 15 anni; studio miniKIM 2014 del Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest.

²³ 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.

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

Gli sviluppi tecnologici comportano 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 veloce²⁴.

1.2.2 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 attori del mercato e partecipanti a processi di comunicazione. In questa situazione possono essere confrontati a vari problemi, come illustrato sistematicamente nella tabella 1.

²⁴ 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.

Tabella 1 – Problema che richiede 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 minorenni	
Ruolo del minorenni		<i>Ricevente</i>	<i>Attore del 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	Messaggi ambigui, contatti con pedofili	Molestie sessuali a danno di altri, realizzazione e pubblicazione di materiale pornografico
		Altro	Propositi razzisti, informazioni e consigli fallaci o distorti (p. es. sulle droghe, l'anoressia e l'automutilazione)	Appelli alla morale dei consumatori o dei 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 <i>in-app</i> , giochi a premi, abbonamenti indesiderati, frodi, inganni	Pressione esercitata dal gruppo, pressione reciproca (<i>social games</i>)	Upload illegali, download di malware, pirateria elettronica, gioco d'azzardo	
	Rischi legati all'utilizzo eccessivo	Drammaturgia che induce a un utilizzo eccessivo dei media	Tariffe illimitate, sistema di bonus e sconti	Pressione esercitata dal gruppo, concorrenza	Performance a tutti i costi, a scapito di attività alternative	
	Rischi legati ai dati personali	-	Scarsa trasparenza nell'uso e nella trasmissione di dati personali	Intrusioni nella sfera privata e raccolta di dati personali da parte di altri interlocutori	Esibizioni problematiche della propria persona (droga, idee politiche, orientamento sessuale)	

Legenda:

- = ambiti con una necessità d'intervento acuta
- = 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 suo rapporto *Giovani e media*, del maggio 2015, il Consiglio federale 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 medialti soggetti a divieto generale, ossia vietati anche agli adulti (pedopornografia, rappresentazioni di atti di cruda violenza, razzismo ecc.);
- contenuti medialti inappropriati per determinate fasce d'età (pornografia e violenza più leggere, scene minacciose ecc.);

- messaggi nocivi nell'ambito della comunicazione individuale (ciberbullismo, grooming, sexting ecc.);
- trattamento poco trasparente dei dati personali e quindi dalle conseguenze difficilmente valutabili (acquisizione, utilizzo e trasmissione di dati a terzi ecc.).

Per ciascun ambito il Consiglio federale indica l'impostazione delle **regolamentazioni vigenti in materia di protezione dei minori**²⁵.

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 provider svizzeri (*Internet access provider*) sono assistiti dal Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI), che mette a loro disposizione un elenco aggiornato dei siti esteri con contenuti pornografici (presumibilmente) vietati. In tal modo i provider possono bloccare l'accesso a pagine con contenuti penalmente rilevanti e dirottare gli utenti su una pagina di blocco (*stop page*). L'iniziativa di settore dell'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 accesso a Internet ma anche quelli di servizi di hosting (*Internet hosting provider*). Questi ultimi mettono a disposizione di terzi, dietro remunerazione, l'infrastruttura tecnica (spazio per la memorizzazione dei dati, capacità di calcolo, capacità di trasmissione) e, anche se generalmente non si assumono responsabilità a livello redazionale, sono tecnicamente in grado di rimuovere contenuti indesiderati salvati sui loro server. Il *Code of Conduct Hosting*²⁷ della simsa stabilisce una procedura di notifica e rimozione (*Notice and Takedown*), 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 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.

Considerando 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 **ciberbullismo, 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 prevista, s'intende adeguare la LPD agli sviluppi tecnologici e risolvere così le carenze esistenti (cfr. n. 1.1.1).

Resta dunque il problema dei **contenuti inappropriati per determinate fasce d'età, soprattutto in materia di film e videogiochi**. Al riguardo il Consiglio federale ha rilevato una particolare necessità d'intervento, dovuta alla persistenza di lacune e carenze a livello normativo (cfr. n. 1.4.6).

²⁵ Consiglio federale, *Giovani e media. Futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera*, Berna: UFAS 2015, cap. 4–7.

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 Sunrise Communications SA, UPC Svizzera Sagl, Salt Mobile SA e Swisscom SA.

²⁷ <https://simsa.ch/ Resources/Persistent/cc570b5f753e30c17c5074f472e0068d533d52f1/130201-simsa-cch-public-it.pdf> (consultato il 19.02.2019); cfr. anche n. 1.2.2.

²⁸ simsa, *Code of Conduct Hosting (CCH). Notice-and-Takedown*, 2013, punto 4.1.

Nel 2015 ha inoltre segnalato che in determinati ambiti problematici una regolamentazione è inutile, ragion per cui occorre puntare in primo luogo sulla promozione delle competenze medialità (protezione educativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media) per ottenere risultati. Si tratta principalmente di situazioni in cui i minorenni assumono il ruolo di autori/produttori o attori del mercato.

1.2.3 Possibili forme di regolamentazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media

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. Tali obiettivi possono essere raggiunti tramite divieti penali o altre misure normative.

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 gioventù²⁹. In linea di principio, si distingue tra regolamentazione normativa statale e forme alternative (cfr. tabella 2).

Tabella 2 – 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 quindi *coregolamentazione* se l'accordo di regolamentazione alternativo poggia su una base legale unilaterale esplicita³⁰. In altri termini, l'accordo di regolamentazione alternativo è sancito per legge e l'attività dell'istituzione di coregolamentazione è sottoposta a vigilanza statale. Devono, inoltre, esistere prescrizioni legali in fatto di struttura, obiettivi e trasparenza. Se manca invece questo quadro legislativo, gli autori parlano di *autoregolamentazione in senso lato*³¹ o *stretto*³².

Secondo Müller e Uhlmann (2013) *coregolamentazione* (denominata anche autoregolamentazione controllata o disciplinata) significa che attori statali avviano, promuovono o negoziano la regolamentazione con privati (associazioni economiche, associazioni professionali e organizzazioni analoghe)³³. Tuttavia, si fa notare che la delega di competenze

²⁹ 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.

³⁰ 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: Westdeutscher Verlag 2002, pagg. 41–45.

³¹ In altri termini, vi sono istituzioni statali che influiscono sull'accordo di autoregolamentazione tramite, ad esempio, contributi finanziari o un coinvolgimento in termini di personale, ma mancano prescrizioni legali specifiche al riguardo. Cfr. Latzer et al. (2015), *op. cit.*, pag. 7.

³² In altri termini, vi è un'associazione di attori privati che persegue un obiettivo comune senza il coinvolgimento dello Stato. Cfr. Latzer et al. (2015), *op. cit.*, pag. 7; Latzer et al. (2002), *op. cit.*, pag. 45.

³³ Georg Müller e Felix Uhlmann, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2013, pag. 308.

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. È importante tener presente che non vanno compromessi i rimedi giuridici dei cittadini, vale a dire che 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 regolamentazione³⁴.

Analisi scientifiche e studi comparativi a livello internazionale³⁵ 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 sostanzialmente 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 sui servizi di media audiovisivi (direttiva SMA) dell'Unione europea (cfr. n. 1.3.1) 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 minorenni, 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 sviluppi, la certezza giuridica, l'efficienza dell'attuazione e un più ampio consenso sulla regolamentazione. 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. Tra i requisiti minimi necessari per garantire l'efficacia dei sistemi di coregolamentazione sono stati menzionati i seguenti:

- livello di organizzazione elevato e onere amministrativo contenuto;
- rapida presa di decisioni in caso di ricorsi;
- considerazione delle differenze culturali nel sistema;
- previsione di un quadro normativo efficace con garanzie dello Stato di diritto;
- sistema serio di «controlli e contrappesi», in grado di contrastare l'eventuale mancato rispetto di condizioni;
- garanzia del rispetto dei principi fondamentali di una «buona» coregolamentazione (legittimità, indipendenza, trasparenza, efficacia, responsabilità);
- meccanismo di valutazione.

Inoltre, è stato ritenuto molto importante stabilire uno scenario di riserva per il caso in cui gli obiettivi della regolamentazione non fossero raggiunti.

1.3 Protezione normativa dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media nel contesto internazionale

In questo capitolo sono illustrate le normative esistenti in materia di protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media a livello europeo e le principali iniziative internazionali di

³⁴ Latzer, Just, Saurwein, «Self- and co-regulation. Evidence, legitimacy and governance choice», in Monroe E. Price, Stefaan G. Verhulst, Libby Morgan, *Routledge Handbook of Media Law*, Abingdon, Oxon, New York: Routledge 2013, pag. 377.

³⁵ 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.

autocontrollo volontario e coregolamentazione. Sono inoltre descritti i sistemi di regolamentazione di una selezione di Paesi.

1.3.1 Regolamentazione a livello europeo

A livello europeo vigono le seguenti regolamentazioni dell'UE e del Consiglio d'Europa.

Direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva SMA)

Il 10 marzo 2010 l'UE ha emanato la direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi (direttiva SMA). Creando un quadro giuridico armonizzato, essa si prefigge di eliminare gli ostacoli alla produzione e alla distribuzione di programmi televisivi e garantire condizioni di concorrenza leale nonché la libera circolazione delle informazioni e lo scambio di opinioni a livello comunitario. Al momento la direttiva si applica sia ai servizi di media audiovisivi lineari (servizi di radiodiffusione televisiva) che a quelli non lineari (servizi a richiesta), con i secondi disciplinati in modo un po' meno rigido rispetto ai primi. Questo vale in particolare in materia di protezione dei minori. Nel caso delle trasmissioni televisive tradizionali, i contenuti che possono «nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni», quali scene pornografiche o di violenza gratuita, sono vietati nei programmi. Altri contenuti che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni sono autorizzati solo se la scelta dell'ora di trasmissione o altri accorgimenti tecnici escludono che essi vedano o ascoltino normalmente i contenuti in questione (art. 27 della direttiva SMA). Nel caso dei servizi a richiesta, la direttiva prevede soltanto che i fornitori adottino le misure atte a evitare che i servizi in questione nuocciano gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori (art. 12). Questa differenza di trattamento tra i servizi di radiodiffusione televisiva e quelli a richiesta è stata motivata con il fatto che i secondi danno agli utenti maggiori possibilità di scelta e di controllo e l'impatto dei medesimi sulla società è, per analogia, meno grave (consid. 58 della direttiva SMA). 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 fornitori la cui sede principale si trova al di fuori dell'UE, come Netflix e Amazon, che hanno filiali site sul territorio dell'Unione.

Nel quadro della sua strategia per il mercato unico digitale, l'UE ha rielaborato la direttiva SMA. Con la revisione in questione si ampliano il campo d'applicazione della direttiva e gli obblighi in materia di protezione dei minori e si elimina la summenzionata differenza di trattamento tra i servizi di radiodiffusione televisiva e quelli a richiesta. In futuro sia le emittenti televisive che i servizi a richiesta dovranno prevedere misure atte a evitare qualsiasi tipo di contenuto che possa nuocere ai minori, in modo da garantire la parità di trattamento. Questo significa che per i contenuti più dannosi (quali scene di violenza gratuita e pornografia) dovranno essere previste le misure più rigide, come ad esempio il criptaggio e sistemi efficaci di controllo parentale. Inoltre, i fornitori di servizi di radiodiffusione televisiva e di servizi a richiesta saranno tenuti a implementare sistemi che segnalino in misura sufficiente i contenuti potenzialmente dannosi (p. es. tramite cosiddetti "descrittori"). Questi fornitori non potranno utilizzare abusivamente a fini commerciali i dati di minorenni rilevati nel quadro di misure di protezione dei minori. Infine, si raccomanda la promozione della coregolamentazione nell'ambito della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media.

La direttiva SMA disciplina anche i servizi di piattaforma per la condivisione di video (quali YouTube), che organizzano la memorizzazione di una grande quantità di video prodotti dagli utenti e li mettono a disposizione di tutti. Pur non prendendo decisioni di carattere redazionale, i gestori delle piattaforme per la condivisione di video devono adottare misure adeguate per la protezione dei minorenni. Questo è in linea anche con il principio stabilito negli articoli 12-15 della direttiva 2000/31/CE 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 meno (*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 controllo dell'età e di controllo parentale. I servizi a richiesta e quelli di piattaforma nel settore dei videogiochi non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva.

La direttiva SMA riveduta è entrata in vigore il 28 novembre 2018 ed è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Per attuare le nuove disposizioni, gli Stati membri dell'UE dovranno adeguare il diritto nazionale entro il 19 settembre 2020. La direttiva SMA non è vincolante per la Svizzera. L'AP-LPMFV si basa tuttavia su di essa (cfr. anche n. 5.2), il che è ragionevole nell'ottica di garantire un livello di protezione dei minori comparabile a livello europeo.

Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera

Nel 1991 la Svizzera ha ratificato la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera³⁶ 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.

Attività del Consiglio d'Europa

Anche il Consiglio d'Europa è recentemente 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)³⁷, 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, è stata recentemente adottata la raccomandazione CM/Rec(2018)7 del 4 luglio 2018 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle linee guida relative al rispetto, alla tutela e alla realizzazione dei diritti del bambino nell'ambiente digitale³⁸, che raccomanda tra l'altro agli Stati membri di promuovere lo sviluppo e la produzione di sistemi di controllo parentale (punto 54) nonché l'uso di sistemi di verifica dell'età (punto 56).

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 in tutta Europa (cfr. n. 1.3.2).

³⁶ RS 0.784.405

³⁷ <https://www.garanteinfanzia.org/news/gli-stati-del-consiglio-d%E2%80%99europa-discutono-strasburgo-diritti-dei-minori>

³⁸ <https://www.coe.int/fr/web/children/-/new-recommendation-adopted-on-children-s-rights-in-the-digital-environment>

1.3.2 Collaborazione internazionale nell'ambito delle autoregolamentazioni e coregolamentazioni

Considerata la dimensione globale dei media digitali, 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 dei singoli Stati.

Nel **settore dei videogiochi** si è affermato il sistema europeo PEGI, entrato in vigore nel 2003³⁹. 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. Tramite appositi descrittori, il sistema fornisce inoltre informazioni su determinati contenuti dei giochi (p. es. violenza, volgarità, pornografia) o loro funzionalità (gioco d'azzardo) inappropriati a seconda dell'età degli utenti. 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 editori e sviluppatori di tutta Europa lo sostengono.

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 che hanno sede nei Paesi Bassi e nel Regno Unito⁴⁰. 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. 1.4.1). 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, dal Settore Questioni dell'infanzia e della gioventù 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 di PEGI – un sistema di autocontrollo su base volontaria per i software d'intrattenimento che funge anche da autorità di vigilanza a livello nazionale nel settore dei videogiochi (USK)⁴¹.

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 e Australia uniscono le loro forze al fine di trovare una soluzione per il mercato globale delle applicazioni (app) e dei giochi. In questo contesto è stata creata una procedura in base alla quale, tramite un sistema uniforme, 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.

³⁹ <https://pegi.info/it> (consultato il 19.02.2019).

⁴⁰ L'istituto olandese per la classificazione dei media audiovisivi (NICAM) controlla i giochi con un'età minima di 3 e 7 anni, mentre il Consiglio per le norme video con sede nel Regno Unito (VSC) quelli con un'età minima di 12, 16 e 18 anni; cfr. <https://pegi.info/page/pegi-administrators> (consultato il 19.02.2019).

⁴¹ Cfr. <http://www.usk.de/> (consultato il 19.02.2019).

Ad oggi hanno aderito all'IARC le seguenti piattaforme di vendita online: Google Play Store, Microsoft Windows Store, Nintendo® eShop e Sony PlayStation® Store.

Nel **settore dei film** non esiste alcun sistema valido a livello europeo. Molti Paesi europei hanno sviluppato il proprio sistema, con fasce d'età differenti. In Svizzera già oggi, nell'ambito dell'autoregolamentazione, l'ASV fa in parte riferimento al sistema tedesco della FSK (cfr. n. 1.4.1)⁴². La FSK è un organismo della Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO), una federazione di associazioni dell'industria videocinematografica tedesca. I membri delle associazioni economiche che la compongono 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 mediali 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, insieme con un'istituzione partner estera, un sistema di autoclassificazione internazionale 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. Il sistema dovrebbe essere pronto a entrare in funzione nel 2019.

Un altro sistema già applicato in diversi Paesi (Paesi Bassi, Islanda, Slovenia, Turchia) è Kijkwijzer, sviluppato dall'istituto olandese per la classificazione dei media audiovisivi⁴³ (cfr. n. 1.3.3).

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 introdurre sistemi di controllo dell'età, sistemi di segnalazione ecc.

1.3.3 Regolamentazione in singoli Paesi

Da un confronto internazionale dei sistemi di regolamentazione⁴⁴ 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. In quest'ambito, tutti contemplano misure di protezione sia normativa che educativa. Tuttavia, nessuno di essi dispone di un quadro normativo generale, 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, che al momento disciplina i servizi di radiodiffusione televisiva e i servizi a richiesta. 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.

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

⁴² Per maggiori informazioni cfr. <http://www.fsk.de> (consultato il 19.02.2019).

⁴³ Cfr. <https://www.kijkwijzer.nl/nicam> (consultato il 19.02.2019).

⁴⁴ 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 Abrufinhalten», in *IRIS plus*, 2012-6, 2012, pagg. 14-17 (disponibile anche in francese e in inglese).

forma i codificatori preposti alla classificazione in base all'età ad attribuire le categorie 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 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, quest'ultimo 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 etico⁴⁵.

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). Il British Board of Film Classification è tenuto a fare regolarmente rapporto e si finanzia esclusivamente con gli emolumenti riscossi per la classificazione 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, fino 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 statale⁴⁶. I servizi a richiesta devono controllare e bloccare l'accesso dei minorenni ai film che possono nuocere gravemente al loro sviluppo fisico, mentale o morale tramite un apposito sistema (*Content Access Control System*).

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 con due istituzioni di autoregolamentazione (FSK e 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 rispetto dell'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, per esempio 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)⁴⁷.

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 alle 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

⁴⁵ Osservatorio europeo dell'audiovisivo, *AVMSDatabase*, Art. 12 On-demand services and minors (consultato il 19.02.2019).

⁴⁶ F. Cabrera Blázquez et al., *Abrufdienste und der sachliche Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie*, IRIS Plus, Strasburgo: Osservatorio europeo dell'audiovisivo 2016, pag. 38.

⁴⁷ Cfr. Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, JMStV).

che non hanno ancora l'età richiesta non possano accedere a contenuti inappropriati 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 a livello statale (tramite 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 gestito dallo Stato e la dichiarazione del carattere vincolante del sistema PEGI. Anche la televisione è soggetta alla vigilanza statale (tramite 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.

1.4 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 (tabella 3).

Tabella 3 – Tipi di media e canali mediali

Canale mediale Tipo di media	Supporto audiovisivo (supporto fisico)	Rete 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 per browser), download	Fiere di videogiochi, tornei di videogiochi ecc.

Fonte: UFAS

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. Le regolamentazioni vigenti nei settori dei film e dei videogiochi saranno descritte più dettagliatamente nei prossimi capitoli in funzione dei diversi canali mediali e poi illustrate sinotticamente (tabella 4, n. 1.4.5).

1.4.1 Regolamentazione nel settore dei supporti audiovisivi

La competenza di legiferare nel settore dei film su supporto audiovisivo (DVD, Blu-ray, video) 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 (al riguardo cfr. n. 5.1), 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 e di Zurigo, il 18 settembre 2012 è stata istituita la Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani⁴⁸. Lo scopo della Commissione è formulare raccomandazioni all'attenzione dei Cantoni e dei settori sulle età minime per le proiezioni pubbliche di film e i **film su supporto audiovisivo**. Per le sue decisioni, si basa su quelle della FSK tedesca e sulle sue cinque fasce d'età (a partire da 0, 6, 12, 16 e 18 anni). In mancanza di una classificazione della FSK (in particolare nel caso dei film svizzeri e di quelli provenienti dall'Italia o dall'area francofona), la Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani valuta autonomamente i film in questione, dopo averli visionati, attribuendo 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 di fatto questo avviene solo per i film destinati a una proiezione cinematografica (cfr. n. 1.4.4).

Nel settore dei film su supporto audiovisivo solo i Cantoni di Basilea Campagna, Basilea Città, Neuchâtel, Vaud e Vallese 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 è stato emanato il *Movie-guide Code of Conduct*⁴⁹, 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. I dettaglianti devono 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 Svizzera⁵⁰.

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 e Vallese 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 SIEA (l'associazione di categoria dei produttori, degli sviluppatori e degli editori di videogiochi) ha approvato il codice di condotta SIEA/PEGI per la tutela della gioventù⁵¹. 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 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 svizzero⁵².

⁴⁸ Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film zwischen der KKJPD, ProCinema, dem SVV und der EDK (Fassung vom 26.10.2011); http://filmrating.ch/pdf/VereinbarungKommissionJugendschutz-Film_d.pdf (disponibile in tedesco e francese; consultato il 19.02.2019).

⁴⁹ Cfr. http://www.svv-video.ch/downloads/coc/CoC_2_1_d.pdf (disponibile in tedesco e in francese; consultato il 19.02.2019).

⁵⁰ 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.

⁵¹ <https://www.siea.ch/wp-content/files/CodeofConduct-Version-Oktober-2017.pdf> (disponibile in tedesco e in francese; consultato il 19.02.2019).

⁵² 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.

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, i dettaglianti devono 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 nei Cantoni menzionati esistono disposizioni legali supplementari in materia.

1.4.2 Regolamentazione nel settore della radiotelevisione

A livello internazionale, nel 1991 la Svizzera ha ratificato la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera elaborata dal Consiglio d'Europa (cfr. n. 1.3.1).

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 SMA dell'UE) sono disciplinate dalla legge federale del 24 marzo 2006⁵³ 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 minorenni non vengano confrontati con trasmissioni che possono nuocere al loro sviluppo. Attualmente è in corso l'elaborazione di una nuova legge federale sui media elettronici (LME), che dovrebbe sostituire la LRTV. La legge si limiterà presumibilmente a regolamentare l'offerta di media lineari e non lineari trasmessi per via elettronica che sono oggetto di una concessione o di un accordo sulle prestazioni, nonché i programmi televisivi senza mandato di prestazioni⁵⁴.

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

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

La direttiva SMA dell'UE (cfr. n. 1.3.1) non è vincolante per la Svizzera.

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

In Svizzera i servizi di media audiovisivi a richiesta (p. es. video on demand⁵⁵) sono offerti, in parte, dalle imprese di telecomunicazione e dalle emittenti di programmi televisivi. I **servizi a richiesta** sono però gestiti anche da fornitori esteri via Internet 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 trasmissioni, videogiochi o video prodotti dagli utenti e li mettono a disposizione di tutti. I fornitori di servizi di piattaforma non si assumono alcuna responsabilità redazionale. Ad

⁵³ RS 784.40

⁵⁴ Cfr. AP-LME (avamprogetto di una nuova legge sui media elettronici, rapporto esplicativo del giugno del 2018): <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-71213.html> (consultato il 19.02.2019).

⁵⁵ Per i video on demand si distinguono due forme di trasmissione: il «download» (scaricamento prima della visione) e lo «streaming» (scaricamento e riproduzione simultanei). Cfr. https://it.wikipedia.org/wiki/Video_on_demand (consultato il 19.02.2019).

oggi in Svizzera non esistono regolamentazioni legali né misure di autoregolamentazione nemmeno per i servizi di piattaforma.

A livello settoriale sono invece previste due convenzioni di autoregolamentazione che prevedono misure nel **settore di Internet in generale**.

Conformemente alla *Nuova 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»⁵⁶. Inoltre, le medesime imprese si impegnano a offrire 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.

Il *Code of Conduct Hosting (CCH)* della simsa stabilisce una procedura *Notice and Takedown* per i contenuti illeciti quali la ⁵⁷.

1.4.4 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. 5.1), 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 (cfr. n. 1.4.1), la Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani formula raccomandazioni sull'età minima anche per le proiezioni pubbliche di film.

La protezione dei minori nel quadro delle proiezioni pubbliche di film è disciplinata a livello legale in 15 Cantoni⁵⁸. 11 di essi obbligano gli organizzatori di questi eventi a indicare l'età minima richiesta per i film rappresentati⁵⁹. In sei Cantoni sono previsti controlli per verificare il rispetto delle disposizioni giuridiche in materia di protezione dei minori⁶⁰.

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

1.4.5 Panoramica delle regolamentazioni vigenti nei settori dei film e dei videogiochi

Le regolamentazioni vigenti nei settori dei film e dei videogiochi, molto complesse e frammentarie, sono riepilogate nella tabella sinottica 4.

⁵⁶ https://asut.ch/asut/media/id/478/type/document/iniziativa_settore_tutela_giovani_media.pdf (consultato il 19.02.2019), pag. 5.

⁵⁷ Cfr. anche n. 1.2.2.

⁵⁸ Cfr. Eveline Huegli, Christian Bolliger, «Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten 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.

⁵⁹ Si tratta dei Cantoni di BL, BS, GE, GL, GR, LU, NE, SG, VD, VS e ZH. Cfr. Consiglio federale, *Giovani e media. Futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera*, Berna: UFAS 2015. La legge sul cinema del Cantone di ZG è stata abrogata con effetto dal 9 maggio 2015.

⁶⁰ Si tratta dei Cantoni di BL, BS, GE, GL, VD e ZH. Consiglio federale (2015), *op. cit.*

Tabella 4 – Regolamentazione nei settori dei film e dei videogiochi (in materia di contenuti inappropriati per determinate fasce d'età)

Film / Videogiochi				
Basi	Supporti audiovisivi (CD / DVD ecc.)	Rete di dati TV e radio / Servizi a richiesta / Servizi di piattaforma		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)			
	Nessuna regolamentazione di diritto federale Alcune basi giuridiche cantonali sulla dichiarazione dell'età 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 e le restrizioni in materia di accesso
Autoregolamentazione	<i>Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani:</i> 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 USK e controllo al momento della vendita	Misure delle unità aziendali regionali della SSR	<i>Servizi a richiesta:</i> <i>ASV/SIEA:</i> sistemi di controllo 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	<i>Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani:</i> convenzione (CDDGP, CDPE, ProCinema, ASV) <i>ProCinema:</i> nessuna iniziativa settoriale <i>Settore dei videogiochi:</i> nessuna iniziativa settoriale

Fonte: UFAS

1.4.6 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 mostra che queste non solo sono molto frammentarie ed eterogenee, ma presentano anche diverse lacune e carenze a livello normativo nonché problemi sul piano esecutivo⁶¹. Queste sono sinteticamente illustrate di seguito, prima per il settore dei film e poi per quello dei videogiochi.

1.4.6.1 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 a livello legale l'indicazione dell'età minima per i film e il controllo dell'età per l'accesso alle proiezioni pubbliche di film. Inoltre 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 e possono vigere 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 per il commercio online e 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. I settori non possono obbligare gli attori del mercato a partecipare alle iniziative di autoregolamentazione e hanno 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 vendita. Un altro problema riguarda poi la spedizione diretta di film e videogiochi 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 2013 Latzer et al. hanno fatto svolgere test di acquisto esplorativi su incarico dell'UFAS. In questo contesto, i giovani di 14 anni coinvolti 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**

⁶¹ Cfr. Consiglio federale, *Giovani e media. Futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera*, Berna: UFAS 2015.

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 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 sul territorio 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 la gioventù mediante segnale acustico o simbolo ottico e la scelta di un'ora di trasmissione adeguata all'età. Inoltre, le nuove funzioni tecniche in ambito televisivo (replay) pongono ulteriori sfide per la protezione dei minori, analogamente ai servizi a richiesta.

In generale, nel settore dei film manca una classificazione in base all'età uniforme per tutti i canali mediali esistenti. Per quanto concerne le proiezioni pubbliche di film e i film su supporto audiovisivo, sono applicate prassi differenti quanto al recepimento della classificazione della Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani e di quella della FSK. L'ASV adotta sempre la classificazione della FSK, optando per quella della Commissione solo per i film per i quali non è prevista una classificazione. Per quanto riguarda le opere cinematografiche con una classificazione FSK, 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.

1.4.6.2 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 solo 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. 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 14enni 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 essi 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, cellulare, 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 inappropriati per determinate fasce d'età vi è dunque una necessità d'intervento per quanto riguarda 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, questo 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.

1.5 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 caratteriale⁶². Contenuti violenti, minacciosi, che incitano all'odio o di natura sessuale possono avere un'influenza negativa sul loro sviluppo e incidere non solo direttamente sul loro benessere causando paure, traumi, disgusto, tristezza, disturbi del sonno ecc., ma anche provocare conseguenze a medio e lungo termine sulla loro responsabilizzazione e socialità⁶³.

La normativa proposta è volta a colmare le lacune ed eliminare le carenze descritte (cfr. n. 1.4.6), al fine di garantire la **protezione dei minorenni dai contenuti di film e videogiochi che possono nuocere al loro sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale**. Nel campo d'applicazione dell'avamprogetto, 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 l'avamprogetto in esame s'intende garantire un'ampia e regolare valutazione delle misure di protezione dei minori secondo la LPMFV 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.

1.6 La normativa proposta

La protezione dei minorenni 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 (art. 5 AP-LPMFV). Questa indicazione informerà sull'età minima a partire dalla quale il film o il videogioco è autorizzato nonché sul tipo di potenziale danno arrecabile dal contenuto (descrittore di contenuto). I genitori nonché gli stessi bambini e giovani riceveranno così indicazioni sull'adeguatezza del film o del videogioco per una determinata età. Prima di rendere accessibili

⁶² D. Hajok, 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.

⁶³ 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. 44.

film o videogiochi, i fornitori di supporti audiovisivi e gli organizzatori di eventi dovranno effettuare un **controllo dell'età** (art. 6). In futuro questo controllo dovrà valere 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 non sarà necessario un controllo dell'età, salvo nel caso di film o videogiochi dal contenuto pornografico o di eventi pubblici in cui sono resi accessibili film o videogiochi autorizzati solo per gli adulti⁶⁴. 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. 7). 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) 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.

L'attuazione di queste misure avverrà **nel quadro di una coregolamentazione**. Ciò significa che i sistemi di classificazione in base all'età e le regole per l'indicazione dell'età minima, 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 Svizzera⁶⁵. Una volta prodotto il film o il videogioco, cedono i diritti per il suo utilizzo a distributori di film o distributori di videogiochi (editori di videogiochi);
- distributori di film o editori 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, commercializzano questi ultimi, realizzano copie e le vendono a imprese che rendono accessibili tramite diversi canali di utilizzo film o 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. Conformemente all'AP-LPMFV, questo significa che possono rendere accessibili solo film e videogiochi provvisti di un'indicazione dell'età minima e dei descrittori di contenuto ben visibili e che prima di renderli accessibili devono effettuare un controllo dell'età.

Anche altri operatori della catena del valore che commerciano film o videogiochi, ad esempio nei settori dell'importazione, del commercio all'ingrosso e dell'intermediazione, possono

⁶⁴ Un controllo dell'età potrà tuttavia essere necessario per accertarsi della maggiore età della persona più grande.

⁶⁵ A seconda del sistema di classificazione in base all'età, da determinare, è ipotizzabile una classificazione di film o videogiochi tramite autovalutazione o da parte di terzi indipendenti.

contribuire all'attuazione delle misure di protezione dei minori. Un'impresa può assumere più ruoli all'interno della catena del valore.

I summenzionati 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** (art. 8 e 9). Queste organizzazioni potranno presentare all'UFAS una richiesta di dichiarazione del carattere vincolante delle loro regolamentazioni in materia di protezione dei minori (art. 13). 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, i descrittori di contenuto e 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 l'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. 10). 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. 15).

L'avamprogetto fissa i **requisiti minimi per le regolamentazioni in materia di protezione dei minori**, tra cui quelli esposti di seguito.

- Classificazione in base all'età (art. 11): per il settore dei film e quello dei videogiochi andrà previsto un sistema di classificazione in base all'età *uniforme per il rispettivo settore*, con almeno cinque categorie d'età, la più alta delle quali dovrà riservare l'accesso esclusivamente agli adulti. Per «uniforme» s'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. Il sistema di classificazione in base all'età dovrà inoltre prevedere descrittori di contenuto. In questo modo le persone responsabili dell'educazione potranno orientarsi più facilmente. Per il medesimo film o videogioco la classificazione in base all'età dovrà essere la stessa in tutti i Cantoni e le regioni linguistiche 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 videogiochi, né sarà più possibile ricorrere al 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 legge federale del 6 ottobre 1995⁶⁶ sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC), che vanno pertanto elaborate 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. 12): ciascuna organizzazione per la protezione dei minori istituirà 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 e/o quello dei videogiochi, se una dichiarazione del carattere vincolante sarà stata revocata o sarà decaduta, quale **scenario di riserva** il Consiglio federale potrà emanare autonomamente una

⁶⁶ RS 946.51 Conformemente all'art. 4 cpv. 1 e 2 LOTC, le prescrizioni tecniche sono formulate in modo da non costituire ostacoli tecnici al commercio. A tale scopo esse sono elaborate in modo da essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera.

regolamentazione in materia di protezione dei minori per il settore dei film e/o quello dei videogiochi affinché gli obiettivi della regolamentazione possano essere raggiunti (art. 17). 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. L'avamprogetto in esame prevede che in questo caso il livello di protezione si avvicini a quello della direttiva SMA riveduta dell'UE (cfr. n. 1.3.1). 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. Essi dovranno dunque prendere provvedimenti adeguati per impedire l'accesso di minorenni a contenuti inappropriati 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. 7). Secondo logica, l'età dell'utente andrà 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 dovranno implementare almeno un sistema di controllo dell'età, come pure un sistema che permetta di segnalare contenuti inappropriati per i minorenni (art. 18). 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 autovalutazione⁶⁷. A differenza della direttiva SMA, il campo d'applicazione dell'AP-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. 24). 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, l'esposizione di descrittori di contenuto e i controlli dell'età nel rendere accessibili film e videogiochi sarà però soggetto anche alla vigilanza statale, tramite i Cantoni (in loco; art. 25) e l'UFAS (commercio online, servizi a richiesta e servizi di piattaforma; art. 26). 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 creare o far creare conti test (art. 19–23).

Le **contravvenzioni** di cui all'articolo 32 **saranno perseguite penalmente**. Per esse saranno previste 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 membri⁶⁸.

Infine, l'avamprogetto 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 e garantirà lo scambio di informazioni e di esperienze fra gli organi coinvolti. 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.

⁶⁷ Cfr. anche art. 28a par. 3 della direttiva SMA riveduta.

⁶⁸ Questo modo di procedere è analogo a quello previsto nel caso del divieto di pubblicità aggressiva (cfr. la Convenzione del 27 novembre 2015 concernente le restrizioni pubblicitarie e la prevenzione nel settore delle operazioni di credito privato e di leasing al consumo, Sezione D; https://www.faire-werbung.ch/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/konvention-werbung-u-pr-vention_it_27.11.15.pdf (consultato il 19.02.2019).

Questo è possibile, in virtù della legge del 21 marzo 1997⁶⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; art. 7a e 48a), nel caso di trattati internazionali di portata limitata che chiariscono questioni tecnico-amministrative, ciò 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 sanzioni 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 minori secondo la LPMFV e presentare ogni cinque anni al Consiglio federale un rapporto sui risultati delle **valutazioni** (art. 29). I media digitali si evolvono costantemente e offrono possibilità di utilizzo sempre più variate. Questo comporta che anche l'uso che ne fanno i bambini e i giovani, con i rischi e i problemi che ne derivano, cambia costantemente⁷⁰. Per una protezione efficace dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media è dunque importante osservare lo sviluppo tecnologico e le tendenze di utilizzo, valutando a intervalli regolari se, per quanto concerne film e videogiochi, le disposizioni in materia di protezione dei minori continuano ad adempiere il loro scopo e proteggano sufficientemente i minorenni in Svizzera dai problemi esistenti e da quelli potenziali.

1.7 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Con l'avamprogetto proposto si mira a colmare le lacune ed eliminare le carenze normative nell'ambito prioritario dei contenuti mediali inappropriati per determinate fasce d'età, al fine di proteggere i minorenni dai contenuti che potrebbero nuocere al 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 d'indicazione dell'età minima e di controllo dell'età nonché la vigilanza sul rispetto di questi obblighi e l'adozione di 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 del settore in questione, 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 medialia a livello nazionale**, su cui gli operatori dovranno basarsi per l'indicazione dell'età minima prescritta 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 minorenne**. Se questi ultimi non hanno ancora l'età richiesta secondo la classificazione in base all'età, l'accesso al film o del 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 pertinenti disposizioni non sono però inserite nell'avamprogetto in questione, bensì trattate nel quadro della revisione totale della LRTV. Le disposizioni in materia di protezione dei minori dei due atti normativi andranno quindi coordinate⁷¹.

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

⁶⁹ RS 172.010

⁷⁰ Consiglio federale, *Giovani e media. Futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera*, Berna: UFAS 2015, cap. 10.4.

⁷¹ Cfr. commento all'art. 8 AP-LME del giugno 2018.

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 1978⁷² 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 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 LOTC, il Consiglio federale decida una deroga a questo principio, nei limiti del possibile⁷³, 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, del 15 marzo 2018, incarica il Consiglio federale di rafforzare l'applicazione del diritto in Internet. L'Esecutivo ha proposto di accogliere la mozione. Pur essendo cosciente che l'obbligo 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. La mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale il 17 settembre 2018 e deve ora essere trattata dal Consiglio degli Stati. In base alle esperienze fatte con l'attuazione di altre leggi, si può rilevare che spesso una comunicazione proattiva e trasparente con i 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 i bambini e giovani⁷⁴. Lo stesso si potrebbe fare nei confronti dei fornitori nazionali che, pur essendo puniti con una multa, violano ripetutamente tali disposizioni. Nel quadro dell'elaborazione dell'AP-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 in considerazione dell'enorme quantità di contenuti e della dimensione internazionale. L'avvicinamento della normativa svizzera alla direttiva SMA dell'UE dovrebbe permettere almeno di raggiungere un livello di protezione comparabile nel settore dei film per quanto concerne i servizi a richiesta e quelli di piattaforma in Europa. In questo modo si potrà evitare che i fornitori esteri aggirino le nuove e più rigide prescrizioni dell'UE spostando la sede aziendale in Svizzera. Nel quadro del presente progetto è stata vagliata anche l'opportunità di introdurre nell'avamprogetto una regolamentazione concernente i siti Internet con contenuti (immagini, testi e audio) inappropriati 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,

⁷² RS 942.211

⁷³ Attualmente sono in corso dibattiti a livello internazionale sulla questione se e in che misura i contenuti proposti online vadano qualificati come prodotti (ai sensi della LOTC) o piuttosto come servizi, che non rientrano nel campo d'applicazione della LOTC. Va ad esempio fatta una distinzione tra un videogioco o un film fruito «solo» in streaming oppure scaricato, vanno considerate le modalità di aggiornamento ecc. Non è ancora stata emanata una decisione definitiva al riguardo.

⁷⁴ Per analogia con le disposizioni della legge federale sui giochi di denaro (LGD; RS 935.51).

una tale regolamentazione non potrebbe essere applicata o fatta rispettare, dato che i fornitori in questione non rendono attivamente accessibili né spediscono contenuti in Svizzera⁷⁵. 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 *Notice and Takedown* prevista dal *Code of Conduct Hosting* costituisce già una misura efficace per proteggere i minori da contenuti *vietati* quali la pornografia dura o la pedopornografia (cfr. n. 1.2.2). 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 (redazionale) per i contenuti memorizzati o l'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.

La regolamentazione proposta per il settore dei film e quello dei videogiochi è impostata come coregolamentazione. L'AP-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 resterà 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, in considerazione del crescente numero di prodotti, sempre maggiore per lo Stato; 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.**

Le misure di regolamentazione non basteranno da sole per garantire la protezione assoluta dei bambini e dei giovani da contenuti inappropriati per loro. **Occorrono infatti anche misure preventive di promozione delle competenze medialì,** 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 tese a sensibilizzare genitori, insegnanti e altre persone con compiti educativi (p. es. sui sistemi di classificazione in base all'età applicati in Svizzera) e aiutarli ad assumere attivamente una funzione di accompagnamento e a utilizzare strumenti tecnici di protezione quali ad esempio sistemi di controllo parentale nel caso di servizi a richiesta. Le misure di prevenzione già predisposte dalla Confederazione (cfr. n. 1.1.2) saranno pertanto mantenute parallelamente alle misure di regolamentazione previste.

1.8 Quadro finanziario delle nuove disposizioni legali

Conformemente all'avamprogetto, gli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi nonché i fornitori di servizi di piattaforma assumeranno le spese per l'elaborazione e l'attuazione delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori e per l'adempimento degli obblighi relativi all'indicazione dell'età minima e al controllo dell'età. La Confederazione e i Cantoni assumeranno le spese di esecuzione della legge (vigilanza, controlli, sanzioni,

⁷⁵ Cfr. la risposta del Consiglio federale all'interpellanza Schwaab 17.3277 «Le attuali sanzioni giudiziarie sono sufficienti per contenere i giganti di Internet?» del 2 maggio 2017.

coordinamento e valutazione) nel loro rispettivo ambito di competenza. Le ripercussioni finanziarie del progetto sono illustrate dettagliatamente al capitolo 3.

1.9 Attuazione

Diverse disposizioni dell'avamprogetto dovranno essere concretizzate a livello di ordinanza (cfr. n. 5.6).

Per il resto, però, incomberà sostanzialmente alle organizzazioni per la protezione della gioventù impostare concretamente e attuare le prescrizioni legali. La normativa proposta presuppone la collaborazione attiva degli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi. Se quest'ultima non funzionerà, il Consiglio federale potrà intervenire direttamente per emanare la regolamentazione.

1.10 Interventi parlamentari

Si propone di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari.

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

Con questa mozione il Consiglio federale è incaricato di sottoporre al Parlamento un messaggio volto a vietare o impedire 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 Consiglio federale 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 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 dalla regolamentazione 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. Con le proposte del Consiglio federale, la mozione è adempiuta.

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

Con questa mozione il Consiglio federale è incaricato 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. Con la proposta del Consiglio federale queste richieste sono soddisfatte e la mozione adempiuta nel suo indirizzo generale.

2 Commento ai singoli articoli

Sistematica

Il capitolo 1 (*art. 1–4*) contiene le disposizioni generali. Il capitolo 2 disciplina i film e i videogiochi resi accessibili su supporto audiovisivo, nel quadro di eventi pubblici e tramite servizi a richiesta. La sezione 1 di questo capitolo stabilisce i requisiti minimi generali per l'indicazione dell'età minima e per il controllo dell'età (*art. 5–7*), mentre la sezione 2 definisce la procedura per la dichiarazione del carattere vincolante delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori che le due organizzazioni per la protezione dei minori sono tenute a elaborare, come pure i requisiti per queste organizzazioni e per le regolamentazioni in materia di protezione dei minori (*art. 8–16*). Se la situazione lo richiederà, poiché si realizzeranno determinate condizioni, il Consiglio federale potrà emanare disposizioni d'esecuzione al posto delle organizzazioni per la protezione dei minori (sezione 3, *art. 17*). Il capitolo 3 stabilisce i requisiti minimi per la protezione dei minori sui servizi di piattaforma (*art. 18*). Il capitolo 4 disciplina i test di acquisto, i test di entrata e i conti test (*art. 19–23*). Il capitolo 5 definisce i compiti di vigilanza dei vari attori coinvolti (*art. 24–26*). Il capitolo 6 disciplina il coordinamento (*art. 28*). Il capitolo 7 ha per oggetto i rapporti annuali (*art. 28*) e le valutazioni (*art. 29*) dell'UFAS. Il capitolo 8 disciplina il finanziamento delle spese di esecuzione (*art. 30 e 31*), mentre il capitolo 9 sancisce le disposizioni penali (*art. 32–34*). Infine, al capitolo 10 figurano le disposizioni finali (*art. 35–37*).

Ingresso

L'avamprogetto della legge federale sulla protezione dei minori in materia di film e videogiochi (AP-LPMFV) si fonda sull'articolo 95 Cost., che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata.

Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 1 Scopo

Il presente avamprogetto di legge ha lo scopo di proteggere i minorenni nel loro sviluppo. Nell'avamprogetto sono utilizzate in modo equivalente le espressioni «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 minorenni.

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

Cpv. 1: l'avamprogetto è rivolto 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. 4 lett. a) e, dall'altro, ai fornitori di servizi di piattaforma (cfr. art. 4 lett. e).

Il campo d'applicazione viene circoscritto menzionando l'*attività economica* dell'operatore interessato, che rientrerà pertanto nel campo d'applicazione dell'AP-LPMFV solo se renderà accessibili (anche p. es. utilizzandoli solo a fini di marketing) 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 dell'avamprogetto (art. 95 Cost., *Attività economica privata*; cfr. spiegazioni al n. 5.1). 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 minorenne.

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 medium audiovisivo in questione.

Oltre che agli operatori summenzionati, il campo d'applicazione dell'avamprogetto 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: La LRTV prevede già oggi disposizioni in materia di protezione dei minori per le emittenti svizzere e i loro programmi televisivi. Per quest'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 anche in questo caso dovrà rimanere determinante 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.

Dato che la LRTV sarà sostituita dalla nuova legge federale sui media elettronici (LME), in futuro questo capoverso andrà eventualmente adeguato al fine di evitare sovrapposizioni in determinati ambiti (si pensa in particolare ai servizi a richiesta che concluderanno un mandato di prestazioni secondo la LME).

Cpv. 3: per quanto concerne i fornitori di giochi in denaro, il 1° gennaio 2019 è entrata in vigore la nuova legge federale sui giochi in denaro, che disciplina tra l'altro anche la situazione dei giochi in denaro online. Poiché in linea di massima può trattarsi anche di videogiochi, per questi sono dichiarate applicabili esclusivamente le disposizioni più specifiche della legge federale sui giochi in denaro.

Art. 3 Oggetto

Letf. a: il presente avamprogetto fa una distinzione tra i vari modi in cui sono resi accessibili i film e i videogiochi: una parte dei contenuti medialti è resa accessibile su supporti fisici (p. es. DVD e Blu-ray), un'altra viene consumata in loco (p. es. al cinema) e un'altra ancora è resa accessibile mediante reti di dati o Internet (p. es. tramite servizi a richiesta o piattaforme video). Dato che questi canali funzionano in modo diverso, per ciascuno di essi sono previste prescrizioni specifiche.

Per «supporti audiovisivi» ai sensi del presente avamprogetto 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 nella definizione della lettera e, in quanto manca l'elemento del contenuto *audiovisivo*. 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.

Nel presente avamprogetto, per «rendere accessibile» si intende 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. Nel caso dei fornitori di supporti audiovisivi, per esempio, questo atto è compiuto principalmente tramite la vendita o il noleggio, mentre in quello degli organizzatori di eventi ciò avviene tramite la proiezione pubblica di film o la dimostrazione di videogiochi nell'ambito di fiere o tornei.

I requisiti minimi stabiliti dall'avamprogetto concernono in primis le persone fisiche e giuridiche che, nell'ambito della loro attività economica, rendono accessibili film e videogiochi direttamente al consumatore su supporto audiovisivo, nel quadro di eventi pubblici o tramite servizi a richiesta. Esse saranno responsabili per il rispetto delle prescrizioni relative all'indicazione dell'età minima e ai descrittori di contenuto (cfr. art. 5) nonché al controllo dell'età (cfr. art. 6 e 7).

Lett. b: è 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 summenzionati (cfr. art. 18). La normativa proposta intende stabilire uno standard minimo, analogo a quello vigente nell'Unione europea.

Lett. c: il principio della coregolamentazione varrà soprattutto per l'elaborazione delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori. Per determinati ambiti (cfr. art. 10–12) le organizzazioni per la protezione dei minori potranno stabilire liberamente la propria regolamentazione all'interno del quadro definito dalla Confederazione.

Lett. d: l'avamprogetto 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. 24–26 e 32–34).

Lett. e: il coordinamento nell'ambito della legge spetterà all'UFAS (cfr. art. 27).

Art. 4 Definizioni

Lett. a: operatore del settore dei film o del settore dei videogiochi

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, o *publisher*). 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 accessibili i contenuti ai consumatori.

L'avamprogetto 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.

Let. b: fornitore

Per «fornitore» si intende qualsiasi persona fisica o giuridica che si trova in contatto diretto con il consumatore e gli rende accessibile un film o un videogioco. In questo contesto, per «contatto diretto» non si intende soltanto il contatto personale faccia a faccia, ma anche quello del commerciante online che offre ad esempio supporti audiovisivi su Internet.

La definizione include anche i fornitori di servizi a richiesta (cfr. art. 4 lett. d), 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.

Per «consumatore» si intende 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 avamprogetto 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.

Let. c: organizzatore di eventi

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, ossia che per principio vi possa assistere una moltitudine di persone, nel rispetto delle restrizioni imposte dall'AP-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 dell'AP-LPMFV.

Let. d: servizio a richiesta

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 e in futuro saranno retti dalla nuova LME.

La definizione dell'AP-LPMFV non include nemmeno i servizi *catch-up TV* e *replay TV*, dato che essi permettono di visionare a posteriori, entro un certo periodo, l'integralità dei programmi della *normale offerta televisiva*. Anche quest'ambito sarà disciplinato dalla LME.

La definizione esclude esplicitamente pure i servizi che rendono accessibili i loro contenuti unicamente sotto forma di notizie audiovisive. Si pensa in particolare ai portali di notizie, che

pubblicano in prevalenza testi giornalistici, corredati in parte di brevi filmati. Anche i portali video che propongono unicamente video con contenuti editoriali quali ad esempio trasmissioni informative, educative, ricreative o sportive sono esclusi dalla definizione di servizi a richiesta ai sensi dell'AP-LPMFV, dato che sarebbe sproporzionato e inefficace imporre ai fornitori di notizie audiovisive una classificazione in base all'età e un'indicazione dell'età minima per contributi informativi giornalistici di attualità. Su quest'ultimo punto, la normativa si scosta volutamente dalla direttiva SMA dell'UE.

Letf. e: servizio di piattaforma

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 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. Il servizio di piattaforma più conosciuto è YouTube, che tuttavia non ha sede in Svizzera.

I fornitori di infrastrutture che, per esempio, gestiscono i server sui quali sono memorizzati i contenuti audiovisivi (hosting provider), 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.

Letf. f: descrittori di contenuto

Un descrittore di contenuto è una rappresentazione, tramite un simbolo adeguato, dei pericoli per lo sviluppo dei minorenni connessi al contenuto di un determinato film o videogioco. Si può ad esempio segnalare che esso contiene scene di violenza o atti sessuali.

Capitolo 2: Film e videogiochi resi accessibili su supporto audiovisivo, nel quadro di eventi pubblici o tramite servizi a richiesta

Sezione 1: Indicazione dell'età minima e controllo dell'età

Art. 5 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 con i relativi descrittori di contenuto. L'impiego di descrittori (simboli che segnalano contenuti di un certo tipo, come ad esempio violenza, sessualità o linguaggio scurrile) 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. 1.3.3).

La segnalazione 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 un'indicazione della categoria d'età, con i descrittori di contenuto del caso, accanto al prodotto (sui siti online). 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 tale indicazione 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 relativi contenuti dovranno essere riconoscibili a prima vista. Un'indicazione di piccole dimensioni sul retro della custodia di un DVD sarà, quindi, ovviamente 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 per esempio 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. È irrilevante che il biglietto venga solo prenotato o già acquistato online.

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

Art. 6 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 inappropriati per loro.

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

Let. a: si potrà sempre rendere accessibile un film o un videogioco su supporto audiovisivo a un minorenne accompagnato da un adulto. In tal caso si presuppone infatti che la responsabilità dell'adulto prevalga sull'eventuale categoria d'età troppo alta. Non ha infatti senso esigere che il personale di cassa controlli i documenti d'identità, se l'adulto ha comunque la possibilità di acquistare il prodotto a proprio nome e consegnarlo in seguito al minorenne.

Let. b: anche nel quadro di eventi pubblici si potranno rendere accessibili ai minorenni accompagnati da un adulto contenuti per i quali non hanno ancora l'età minima richiesta. Faranno eccezione i film e i videogiochi autorizzati a partire dai 18 anni, ai quali andrà in ogni caso negato l'accesso ai minorenni. In questo modo si toglie tuttavia ai genitori e ad altre persone di riferimento la possibilità di portare con sé minorenni, per i quali sono in fondo responsabili, a un evento autorizzato a partire dai 18 anni.

Nelle disposizioni delle lettere a e b si è rinunciato volutamente a menzionare l'accompagnamento da parte dei *genitori*, poiché il minorenne 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 minorenne sia accompagnato da un adulto. Teoricamente è quindi possibile che, ad esempio, una persona che ha appena raggiunto la maggiore età si rechi al cinema con un fratello o una sorella quindicenne per assistere alla proiezione di un film autorizzato a partire dai 16 anni.

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, la proposta dell'avamprogetto appare più aderente alla realtà e praticabile rispetto a un rigido divieto di

accesso anche per i minori accompagnati da un adulto. Per i casi estremi (p. es. genitori che desiderano assistere a una proiezione cinematografica autorizzata a partire dai 16 anni con il figlio di 6 anni), che per esperienza si verificano molto raramente, gli organizzatori avranno inoltre sempre la possibilità di prevedere prescrizioni più severe nel loro regolamento interno. La disposizione proposta nell'avamprogetto è nata dalla volontà di proporre una soluzione attuabile.

Per quanto riguarda l'ambito della pornografia, il CP prevede disposizioni più severe, ragion per cui in entrambi i casi di cui alle lettere a e b si rinvia alle disposizioni del medesimo.

Lett. c: un caso speciale è quello dei partecipanti a tornei di videogiochi, per i quali non sarà richiesto alcun controllo dell'età, in quanto si può presupporre che abbiano già giocato tantissime ore al gioco in questione e 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 ammettere il minore 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 eventuali spettatori. La regolamentazione in materia di protezione dei minori potrà eventualmente prevedere ulteriori prescrizioni più dettagliate.

Art. 7 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 utilizzare tutti i mezzi tecnici disponibili per cercare di impedire ai minorenni di accedere a contenuti inappropriati per loro (*cpv. 1*). Il capoverso 2 formula due prescrizioni cumulative a titolo di requisito minimo: l'implementazione e la gestione di un sistema di controllo dell'età (*lett. a*) e la messa a disposizione di un sistema di controllo parentale (*lett. b*).

Lett. a: questa disposizione prevede l'implementazione di un sistema che permetta di controllare l'età dell'utente. Secondo logica, questo controllo dovrà essere effettuato al momento della conclusione del contratto o della creazione di un conto utente, indispensabile per poter utilizzare un servizio a richiesta. 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 inappropriati per la sua età. Sotto il profilo della protezione dei minori da 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, se esso non gli rende accessibili contenuti ritenuti inappropriati 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. Attualmente è in corso di elaborazione una legge federale sui mezzi d'identificazione elettronica riconosciuti (legge sull'eID⁷⁶), che 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 è già avvenuta al momento dell'iscrizione al servizio in questione.

Lett. 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'immissione di un 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.

⁷⁶ Cfr. <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/staat/gesetzgebung/e-id.html> (consultato il 19.02.2019).

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, l'AP-LPMFV stabilisce che i minorenni vanno protetti anche sotto il profilo del diritto in materia di protezione dei dati. I servizi a richiesta non potranno dunque 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 ulteriore impiego.

Sezione 2: Dichiarazione del carattere vincolante delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori

La Sezione 2 stabilisce la procedura per la dichiarazione del carattere vincolante delle regolamentazioni in materia di protezione dei minori, ispirandosi a quella prevista per i contratti collettivi di lavoro. Essa fissa i requisiti che le organizzazioni per la protezione dei minori e le loro regolamentazioni dovranno soddisfare affinché le regolamentazioni in materia di protezione dei minori possano essere dichiarate vincolanti.

Art. 8 Principio

Questo articolo sancisce il principio della coregolamentazione: con l'AP-LPMFV la Confederazione pone le condizioni quadro, mentre le organizzazioni per la protezione dei minori saranno responsabili per le disposizioni d'esecuzione sotto forma di regolamentazioni in materia di protezione dei minori. Se adempiranno i requisiti previsti dalla legge, queste ultime potranno essere dichiarate vincolanti per tutti gli operatori del rispettivo settore.

Art. 9 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 una 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 assumere principalmente compiti 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 di ordinanza, i requisiti richiesti in materia di rappresentatività (*cpv. 3*). 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: poiché un elemento del sistema previsto consiste nella predisposizione di uno sportello per la protezione dei minori da parte delle organizzazioni competenti, un tale sportello dovrà essere effettivamente istituito (cfr. art. 12).

Art. 10 Requisiti generali per le regolamentazioni in materia di protezione dei minori

Questo articolo stabilisce i punti rilevanti per la protezione dei minori che le regolamentazioni in materia dovranno disciplinare come minimo. La responsabilità finale per l'elaborazione e il contenuto delle regolamentazioni, nel rispetto delle prescrizioni del presente avamprogetto, incomberà esclusivamente alle organizzazioni per la protezione dei minori. Le organizzazioni saranno libere di decidere se elaborare ulteriori disposizioni nelle proprie regolamentazioni. Al rispetto di queste ultime sarebbero però tenuti esclusivamente i membri dell'organizzazione in questione, poiché soltanto i punti menzionati di seguito saranno dichiarati vincolanti.

Let. a: uno dei cardini delle regolamentazioni è il sistema di classificazione in base all'età. Le organizzazioni per la protezione dei minori saranno libere di scegliere quale sistema riprendere. Per spiegazioni più dettagliate sul sistema di classificazione in base all'età si rinvia al commento all'articolo 11.

Let. b: le disposizioni sull'indicazione dell'età minima, sui descrittori di contenuto e sul controllo dell'età andranno definite in modo dettagliato. A questo proposito, l'avamprogetto prescrive unicamente i requisiti minimi (art. 5–7). 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 (cassa o entrata dell'evento) del controllo dell'età.

Le organizzazioni dovranno disciplinare anche l'impiego di trailer e filmati pubblicitari (soprattutto nel caso delle proiezioni cinematografiche). È per esempio ipotizzabile una prescrizione secondo cui la scelta dei trailer e dei filmati pubblicitari deve orientarsi alla categoria d'età prevista per il film principale.

Infine, le regolamentazioni dovranno disciplinare anche la gestione dei film e dei videogiochi che erano già in commercio prima che esse fossero dichiarate vincolanti.

Let. c e d: per le spiegazioni relative a queste lettere si rinvia al commento all'articolo 12.

Let. e: 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 sistema 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.

Let. f e g: 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 volte⁷⁷.

Nel caso degli operatori che non avranno aderito alle organizzazioni, l'unica possibilità sarà la segnalazione alla competente autorità statale.

Le organizzazioni 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, questi ultimi 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.

Letf. h: 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. 11 Sistemi di classificazione in base all'età

Cpv. 1: attualmente in Svizzera nel settore dei film sono applicati vari sistemi. L'avamprogetto 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 va sempre eseguita in base a criteri e procedure ben definiti. Per chiunque richieda la classificazione di un film o un videogioco devono essere chiari i motivi per cui a quest'ultimo è stata attribuita una determinata categoria d'età. Il risultato deve essere riproducibile, il che significa che in caso di ripetizione della procedura si deve sempre giungere alla medesima categoria d'età.

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 per esempio alle microimprese del settore dei videogiochi.

Cpv. 2

Letf. a: il sistema di classificazione dovrà soddisfare alcuni requisiti. Dovrà innanzitutto stabilire criteri chiari che permettano di valutare quali contenuti comportano una determinata classificazione. 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

⁷⁷ Cfr. p. es. l'autoregolamentazione in materia di pubblicità aggressiva per i crediti al consumo.

audiovisivo. Allo stesso modo, l'attribuzione di una categoria d'età a un medesimo film per la proiezione al cinema non dovrà più 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).

Lett. b: l'avamprogetto 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 nell'avamprogetto 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 e, quindi, essere sensate, affinché il Consiglio federale possa poi dichiararle vincolanti.

L'avamprogetto 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». Solo all'interno del medesimo settore non vi dovranno essere classificazioni diverse per gli stessi contenuti.

Lett. c: al fine di favorire un'ampia applicazione del sistema di classificazione in base all'età ed evitare che esso venga aggirato, la classificazione standard sarà «a partire dai 18 anni». Nell'interesse della protezione dei minori, grazie a questa disposizione non sarà più possibile, per esempio, *non* far classificare un film estremamente violento oppure farlo classificare in modo che gli venga attribuita una categoria d'età più bassa di quella che dovrebbe avere, un problema che riguarda in particolare le opere cinematografiche nei Cantoni che attualmente prevedono per principio un'età minima di 16 anni per la proiezione pubblica dei film della categoria d'età più alta. Le nuove disposizioni, infatti, non permetterebbero più di avere categorie d'età diverse per la proiezione pubblica e per la vendita su supporto audiovisivo.

Lett. d: il sistema di classificazione in base all'età dovrà inoltre prevedere descrittori di contenuto (cfr. spiegazioni al commento all'art. 5 cpv. 1).

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

Art. 12 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 denunciare 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 cittadini, vale a dire 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 o altri passi simili. 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: ciononostante va 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 riguarda un caso specifico concreto, con cui la persona che lo presenta non è d'accordo. 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 i motivi dei risultati cui è giunto.

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 abbandonati 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. 26 cpv. 2). Come detto, 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. 16 cpv. 1).

Art. 13 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. Dato che, se potranno essere dichiarate vincolanti, diventeranno applicabili su tutto il territorio nazionale e assumeranno dunque la funzione di un'ordinanza del Consiglio federale, le regolamentazioni in materia di protezione dei minori andranno inoltrate nelle tre lingue ufficiali (tedesco, francese e italiano)⁷⁸.

Art. 14 Esame della regolamentazione in materia di protezione dei minori

Cpv. 1: l'UFAS sottoporrà a un esame approfondito le regolamentazioni in materia di protezione dei minori pervenute, al fine di valutare se rispettino le prescrizioni legali. Oltre a esaminare il contenuto delle regolamentazioni, l'Ufficio verificherà anche se le organizzazioni

⁷⁸ Conformemente all'art. 70 Cost. e all'art. 5 della legge del 5 ottobre 2007 sulle lingue (LLing).

soddisfino i requisiti di cui all'articolo 9. Se del caso, queste dovranno fornire le prove necessarie.

Cpv. 2: nel quadro di questo 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 avrà inoltre la possibilità di fare ricorso a periti ed esperti indipendenti.

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 dal presente avamprogetto, una regolamentazione verrà presentata al Consiglio federale con la richiesta di dichiarazione del carattere vincolante.

Art. 15 Dichiarazione del carattere vincolante della regolamentazione in materia di protezione dei minori e sua pubblicazione

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, questo aspetto è escluso 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. 16 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 è 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 una modifica della regolamentazione in materia di protezione dei minori possa essere dichiarata vincolante, andrà presentata al Consiglio federale una nuova richiesta per la regolamentazione adeguata. La vigente dichiarazione del carattere vincolante decadrà se la modifica della regolamentazione entrerà in vigore senza che il Consiglio federale abbia deciso di dichiararla vincolante.

Sezione 3: Regolamentazione sussidiaria da parte del Consiglio federale

Art. 17

Cpv. 1: per il caso in cui 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 17 prevede un «meccanismo di riserva», in base al quale il Governo emanerebbe mediante una nuova ordinanza le disposizioni necessarie nell'ambito della protezione dei minori. Concretamente, emanerebbe disposizioni d'esecuzione sui punti di cui all'articolo 10 capoverso 1 del presente avamprogetto (ad eccezione di quelli di cui alle lett. g e h). L'ordinanza prescriverebbe a tutti gli operatori del settore in questione 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 conoscenze specialistiche, non necessariamente disponibili all'interno dell'Amministrazione federale.

Capitolo 3: Film e videogiochi resi accessibili tramite servizi di piattaforma

Art. 18

Cpv. 1: come i servizi a richiesta, anche i servizi di piattaforma sono accessibili unicamente tramite reti di dati. Diversamente dai primi (tranne rarissimi casi), i secondi rendono accessibili film o videogiochi realizzati 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 ed è quindi impensabile trattare questi servizi in modo analogo ai servizi a richiesta. Si rinuncia pertanto a esigere da essi una classificazione in base all'età per tutti i contenuti. Onde evitare che i fornitori di servizi di piattaforma possano operare al di fuori del sistema di protezione dei minori, essi dovranno tuttavia prendere altri provvedimenti adeguati per garantire una protezione dei minori efficace.

Cpv. 2: per raggiungere questo obiettivo, dovranno prendere come minimo due provvedimenti: innanzitutto dovranno implementare e gestire un sistema di controllo dell'età (*lett. a;* questo requisito è sostanzialmente analogo a quello previsto per i servizi a richiesta) 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 pertanto permettere agli utenti di assumersi una certa responsabilità, dando loro la possibilità di segnalare contenuti inappropriati per i minorenni. 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 europea della direttiva SMA.

Cpv. 3: analogamente a quanto previsto per i servizi a richiesta, nemmeno i fornitori di servizi di piattaforma potranno utilizzare a fini commerciali i dati di minorenni che avranno raccolto.

Capitolo 4: Test

Art. 19 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 è ragionevolmente impossibile 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. 20 Creazione 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 creare conti test è limitata ai servizi a richiesta, mentre per la Confederazione essa si estende anche ai servizi di piattaforma.

Cpv. 3: a differenza dei test di acquisto e dei test di entrata, la creazione 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 creati 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. 21 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. 22 Utilizzo dei risultati dei test in procedimenti penali

A seconda dei risultati dei test di acquisto e dei test di entrata condotti da minorenni e dei tentativi di accedere a servizi a richiesta mediante conti test, potranno essere inflitte le multe previste all'articolo 32 AP-LPMFV. 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 una sentenza del 2012, il Tribunale federale qualificava i test di acquisto di alcolici quali «inchieste mascherate», 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 mascherata⁷⁹. Dal 2013 la conclusione di transazioni fittizie nel quadro di un'inchiesta penale è disciplinata dal 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 agli articoli 19 e 20 AP-LPMFV 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 è quindi piuttosto ardita, in quanto dichiara ammissibile l'utilizzo dei risultati di test preventivi condotti da minorenni quali mezzo di prova nel caso di contravvenzioni, ossia la categoria «più lieve» di reati.

Nella sentenza summenzionata, il Tribunale federale ha però anche sottolineato l'importanza dei test di acquisto quali misura preventiva nell'interesse della protezione dei minori. Ha quindi

⁷⁹ Sentenza del Tribunale federale 6B_334/2011 del 10 gennaio 2012, consid. 4.2.

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 penale⁸⁰. 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. In linea di massima, si è già pronunciato a favore dell'utilizzabilità dei risultati di tali test prevedendo questa possibilità nel disegno della legge sui prodotti del tabacco (D-LPTab⁸¹).

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, ma non quelli dei test delle 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 6 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. spiegazioni al commento all'art. 6). La sorveglianza durante i test di acquisto deve essere tale da non compromettere il loro svolgimento.

Art. 23 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 autorizzate 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.

Capitolo 5: Vigilanza

Art. 24 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. 10 lett. f e g).

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.

⁸⁰ Sentenza del Tribunale federale 6B_334/2011 del 10 gennaio 2012, consid. 4.5.

⁸¹ Cfr. art. 22 D-LPTab.

Art. 25 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 ed 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. 26 Compiti di vigilanza 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.

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. 12).

Capitolo 6: Coordinamento

Art. 27

L'UFAS assumerà 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 dell'AP-LPMFV, ma anche altri aspetti di tale protezione. In particolare per quanto concerne le disposizioni in materia di protezione dei minori nel settore di Internet, l'obiettivo sarà quello di migliorare il dialogo tra tutti gli organi della Confederazione e i servizi specializzati privati coinvolti.

Capitolo 7: Rapporti annuali e valutazioni

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 Valutazioni e rapporti destinati al Consiglio federale

Per avere un quadro generale dell'efficacia dell'AP-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.

Capitolo 8: Finanziamento

Art. 30 Ripartizione delle spese

Cpv. 1: in questo capoverso è stabilito il principio secondo cui ogni attore che svolge compiti esecutivi (operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi, fornitori di servizi di piattaforma, Cantoni e Confederazione) assume le relative spese. Gli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi 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 del presente avamprogetto.

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 giustificherebbe 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 all'articolo 17 del presente avamprogetto, 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 impedire 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. 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.

Capitolo 9: Disposizioni penali

Il capitolo 9 prevede disposizioni penali che consentiranno alle autorità penali di intervenire in caso di determinate violazioni dell'AP-LPMFV e di infliggere pene ai trasgressori.

Art. 32 Contravvenzioni

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 minorenni, che può essere compromesso da contenuti inappropriati di film e videogiochi (cfr. art. 1 AP-LPMFV). 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 dovrà emanare 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 come anche i descrittori di contenuto (art. 5 cpv. 1 AP-LPMFV), 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. 5 cpv. 2 AP-LPMFV). 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 minorenni (art. 6 AP-LPMFV). I fornitori di servizi a richiesta o di piattaforma saranno tenuti a implementare o gestire un sistema di controllo dell'età (art. 7 cpv. 2 lett. a e 18 cpv. 2 lett. a AP-LPMFV); 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. 7 cpv. 2 lett. b AP-LPMFV), mentre secondo la lettera d, nel caso dei servizi di piattaforma, sarà punibile chi non implementa o gestisce un sistema per la segnalazione di contenuti inappropriati per i minorenni (art. 18 cpv. 2 lett. b AP-LPMFV).

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. 2).

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 devono essere descritti con sufficiente precisione nella legge⁸². Nel caso del presente avamprogetto, 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.

⁸² Günter Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I: Die Straftat*, 4a edizione, Berna 2011, § 4 N 14 segg.

Art. 33 Infrazioni commesse nell'azienda

La legge federale del 22 marzo 1974⁸³ 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 35 AP-LPMFV, 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, nel caso dell'AP-LPMFV, 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 fine⁸⁴.

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. 26 AP-LPMFV). 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.

Capitolo 10: Disposizioni finali

Art. 35 Prescrizioni dei Cantoni

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

Non sarebbero 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 Referendum ed entrata in vigore

Cpv. 2: la legge dovrà entrare in vigore in modo scaglionato, dato che la maggior parte degli articoli 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.

⁸³ RS 313.0

⁸⁴ DTF 142 IV 315, consid. 2.

3 Ripercussioni

Le ripercussioni della LPMFV per la Confederazione, i Cantoni, l'economia e la società sono state esaminate da un istituto privato nel quadro di un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) semplificata⁸⁵. 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 saranno 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 primo e approssimativo ordine di grandezza.

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione

La LPMFV attribuisce nuovi compiti alla Confederazione, quali in particolare 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 la LPMFV.

Secondo l'AIR, l'esecuzione della LPMFV cagionerebbe spese per beni e servizi pari in media a circa 75 000 franchi all'anno, cui si aggiungerebbero altri 40 000 franchi per il primo esame delle regolamentazioni proposte dalle organizzazioni per la protezione dei minori. L'attuazione del progetto 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 sulla base dell'AIR. Il menzionato fabbisogno supplementare nell'ambito del personale e il suo finanziamento andranno ancora sostanzialmente verificati in vista dell'entrata in vigore della LPMFV.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

La 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 l'avamprogetto, 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.

3.3 Ripercussioni per l'economia

3.3.1 Ripercussioni economiche per i singoli gruppi della società

Organizzazioni per la protezione dei minori

In futuro nel settore dei film e in quello dei videogiochi un'organizzazione per la protezione dei minori assumerebbe, per il rispettivo settore, importanti compiti esecutivi quali l'elaborazione di

⁸⁵ Meier et al., *Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zum Vorentwurf für eine Ko-Regulierung im Film- und Videospielebereich*, Basilea: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018 (in tedesco con riassunto in italiano); www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica dell'infanzia e della gioventù > Protezione della gioventù.

una regolamentazione in materia di protezione dei minori, la vigilanza 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 per la protezione dei minori, 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.

Distributori di film e di videogiochi

Secondo l'AP-LPMFV, i principali obblighi d'intervento dei distributori di film e di videogiochi sono la classificazione in base all'età dei film e dei videogiochi secondo il sistema fissato nella regolamentazione in materia di protezione dei minori e l'indicazione dell'età minima per film e videogiochi. 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 sui sistemi di classificazione esistenti della FSK e 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 (cfr. n. 1.4.1), 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 gran parte 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 conformemente all'AP-LPMFV questi non sono obbligatori, se i minorenni sono accompagnati da un adulto.

Nel settore dei videogiochi, ha partecipato all'AIR solo un organizzatore di eventi pubblici, che non è stato in grado di quantificare le presumibili spese supplementari. Dal punto di vista dell'impresa interpellata, che organizza fiere di videogiochi, un controllo di accesso generale, per tutte le fasce d'età, cagionerebbe 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 l'AP-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 l'avamprogetto prescrive per i contenuti destinati a tutte le fasce d'età e non solo per quelli «16+» e «18+» – sono stimate a circa 15 000 franchi all'anno per impresa e per settore (film e videogiochi), 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 a circa 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

L'AP-LPMFV impone ai fornitori di servizi a richiesta di implementare 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. quello della FSK e PEGI). Nel caso di un disciplinamento specifico per la Svizzera, sarebbero i summenzionati operatori che distribuiscono in Svizzera film e 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.

3.3.2 Ripercussioni per l'economia nel suo complesso

Ripercussioni sulla competitività

Nell'indagine svolta nel quadro dell'AIR, una parte delle imprese e degli operatori dei settori interpellati ha indicato che una futura legge federale sulla protezione dei minori nel settore dei film e nel settore 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, vista l'impostazione vaga della coregolamentazione, gli interpellati hanno presupposto una forma con il massimo impatto sulle loro imprese. 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.

3.4 Ripercussioni per la società

Con la LPMFV s'intende garantire la tutela dei minorenni dalla fruizione di contenuti inappropriati per loro, al fine di proteggerli 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 la fruizione di un determinato film o videogioco sia adeguata per una determinata fascia d'età. È invece emerso un certo scetticismo riguardo all'effettivo miglioramento della protezione dei minori grazie alla 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, nella maggior parte dei casi la legislazione svizzera non è applicabile.

Secondo Meier et al. (2018), è dunque importante valutare bene le diverse possibilità per garantire l'uguaglianza giuridica tra i destinatari delle normative 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 delle competenze medialità di genitori, bambini e giovani.

3.5 Sintesi dei costi e dei benefici

Rispetto al diritto vigente, la normativa proposta comporterebbe un maggior onere per gli operatori del settore dei film e di quello dei videogiochi (classificazioni in base all'età, più controlli di accesso ecc.) e per le autorità (vigilanza, controlli, sanzioni ecc.).

Una stima attendibile dell'efficacia della nuova normativa sulla base dell'AIR è molto difficile: se da un lato la prevista coregolamentazione potrebbe colmare le lacune della regolamentazione vigente e introdurre sanzioni e disposizioni in materia di protezione dei minori uniformi e vincolanti per tutti gli operatori per il settore dei film e per quello dei videogiochi in Svizzera, dall'altro i canali di vendita con sede all'estero – quali i portali torrent, i fornitori di servizi streaming, le piattaforme di condivisione di file, ma anche servizi di piattaforma e servizi a richiesta particolarmente apprezzati da bambini e giovani quali YouTube o Netflix – non rientrerebbero direttamente nel campo d'applicazione della coregolamentazione svizzera⁸⁶. Va comunque tenuto presente che per i servizi audiovisivi a richiesta e di piattaforma aventi sede o filiali in uno Stato dell'UE (come Netflix e YouTube) valgono requisiti analoghi a quelli previsti in Svizzera. Per contro non è chiaro in che misura i bambini e i giovani potranno ripiegare su piattaforme alternative, meno regolamentate o non regolamentate affatto, per accedere a contenuti inappropriati.

⁸⁶ *Ibid.*, pag. 52.

4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto in quanto tale non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁸⁷ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁸⁸ sul programma di legislatura 2015–2019. È tuttavia parte integrante della strategia «Svizzera digitale», la cui attuazione, secondo il programma di legislatura, concorre a far sì che la Svizzera crei le condizioni quadro necessarie affinché la digitalizzazione possa contribuire a garantire e aumentare la prosperità (obiettivo 3).

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

4.2.1 Strategia Svizzera digitale

La strategia Svizzera digitale⁸⁹ 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 devono collaborare affinché i processi di trasformazione derivanti dalla digitalizzazione possano essere organizzati a vantaggio della Svizzera.

Nel piano d'azione sono illustrate le misure dell'Amministrazione federale per l'attuazione della strategia. Nel settore di intervento «Sicurezza e fiducia» s'intende contribuire al raggiungimento dell'obiettivo strategico della protezione dei minori con l'elaborazione di un avamprogetto di legge sulla coregolamentazione nei settori dei film e dei videogiochi, garantendo la protezione dei minori da contenuti non adatti nella fruizione di film e videogiochi.

4.2.2 Strategia nazionale dipendenze

A metà novembre del 2015 il Consiglio federale ha approvato la più recente versione della Strategia nazionale dipendenze. Nel 2016 è stato sviluppato un piano di misure al riguardo⁹⁰, di cui il Consiglio federale ha preso atto e che dal 2017 funge da base per l'attuazione congiunta della strategia.

Nell'area d'intervento «Regolamentazione ed esecuzione» è previsto il seguente obiettivo: «[I]e leggi federali e cantonali in vigore sostengono gli obiettivi della prevenzione delle dipendenze, della terapia e della riduzione dei rischi, contribuiscono alla protezione della salute e sono applicate sistematicamente». L'avamprogetto in esame contribuisce alla protezione dei minori dai contenuti di film e videogiochi che potrebbero nuocere al loro sviluppo fisico, mentale, psichico, morale o sociale ed è dunque conforme agli obiettivi fissati nella Strategia nazionale dipendenze.

⁸⁷ FF 2016 909

⁸⁸ FF 2016 4605

⁸⁹ Cfr. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/it/pagina-iniziale/digitale-e-internet/strategia-svizzera-digitale.html> (consultato il 19.02.2019).

⁹⁰ Cfr. <https://www.bag.admin.ch/bag/it/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-sucht.html> (consultato il 19.02.2019).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 95 capoverso 1 Cost.⁹¹, 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 indefiniti. Gli obblighi di indicazione dell'età minima e di controllo dell'età previsti nell'AP-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 sono rimaste troppo poco 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 crei 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 interviene 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.

5.2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

La Svizzera ha ratificato la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (cfr. n. 1.3.1). Le disposizioni previste nell'avamprogetto sono compatibili con la Convenzione.

La direttiva SMA riveduta dell'UE (cfr. n. 1.3.1) impone tra l'altro agli Stati membri di emanare prescrizioni per la protezione dell'infanzia e della gioventù per quanto concerne i servizi a richiesta e, in futuro, anche i servizi di piattaforma per la condivisione di video. La direttiva SMA non è vincolante per la Svizzera. Tuttavia, per garantire un livello di protezione dei minori comparabile a livello europeo, l'AP-LPMFV si basa ampiamente su di essa:

le pertinenti prescrizioni ivi previste per i servizi a richiesta e i servizi di piattaforma corrispondono materialmente a quelle della direttiva SMA. I fornitori di questi due tipi di servizi dovranno dunque prendere provvedimenti adeguati per impedire l'accesso di minorenni a contenuti inappropriati per loro. Analogamente a quanto previsto dalla direttiva SMA, conformemente all'AP-LPMFV i fornitori di servizi a richiesta dovranno implementare e gestire un sistema di controllo dell'età e un sistema di controllo parentale nonché fornire informazioni sufficienti sui contenuti che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale, psichico, morale e sociale dei minorenni (descrittori di contenuto). Anche i requisiti per i fornitori di servizi di piattaforma corrispondono a quelli previsti dalla direttiva SMA: secondo l'AP-LPMFV, essi dovranno implementare e gestire un sistema di controllo dell'età e un sistema che permetta agli utenti di segnalare al fornitore del servizio di piattaforma contenuti inappropriati per i minorenni.

⁹¹ «La Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata».

Se i servizi a richiesta e quelli di piattaforma rilevano dati di minorenni per scopi legati alla protezione dei minori secondo l'AP-LPMFV, non potranno utilizzarli a fini commerciali, analogamente a quanto prescritto dalla direttiva SMA.

Una differenza tra le due regolamentazioni riguarda il campo d'applicazione delle prescrizioni in materia di protezione dei minori. Contrariamente alla direttiva SMA, infatti, il campo d'applicazione dell'AP-LPMFV non comprende i servizi a richiesta che mettono a disposizione film soltanto sotto forma di notizie audiovisive. Questo significa che per esempio l'AP-LPMFV non si applicherà a un sottodominio di un sito Internet di un quotidiano o di un portale di notizie su cui vengono messi a disposizione brevi video con sequenze di notizie, sport o intrattenimento, poiché questo non è considerato un servizio a richiesta ai sensi del presente avamprogetto. I fornitori di media editoriali non rientrano dunque nel campo d'applicazione delle prescrizioni in materia di protezione dei minori dell'AP-LPMFV. Le notizie audiovisive non erano oggetto delle mozioni e delle iniziative cantonali alla base dell'avamprogetto, ragion per cui esso non le disciplina.

L'allineamento della legislazione svizzera alla direttiva SMA è legato in una certa misura alla politica del Paese nei confronti dell'UE: se in futuro nuove trattative con l'UE sulla partecipazione al programma «Europa Creativa» richiedessero un allineamento totale alla direttiva SMA, andrebbe esaminato un adeguamento della legislazione svizzera. In questo contesto andrebbe considerata anche l'attuale divergenza in materia di protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media.

5.3 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. L'avamprogetto in esame 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 mettono a disposizione i loro prodotti sul mercato o li rendono accessibili, gli operatori menzionati devono 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 regolamentazioni incomberà in primo luogo alle organizzazioni medesime. I Cantoni e la Confederazione svolgeranno controlli supplementari. La creazione di una nuova legge è necessaria, 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 e/o i film e i videogiochi.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. stabilisce che le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

L'avamprogetto in esame non prevede per la Confederazione nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi e le nuove spese ricorrenti per l'esecuzione della legge (in particolare art. 14–17, 26 e 27–29) saranno di gran lunga inferiori ai 2 milioni di franchi all'anno. Il progetto non è pertanto subordinato al freno alle spese.

5.5 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 nell'AP-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 l'assunzione dei 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 minorenni 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.

5.6 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto in esame prevede alcune disposizioni che delegano competenze legislative. Al Consiglio federale è ad esempio concessa la possibilità di emanare mediante ordinanza le disposizioni d'esecuzione concrete necessarie per l'attuazione della legge, come quelle concernenti le modalità dello svolgimento dei test di acquisto e di entrata e della creazione dei conti test, nonché gli emolumenti per i controlli da parte dell'UFAS.

Il Consiglio federale deve inoltre poter 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 e/o quello dei videogiochi, oppure una dichiarazione del carattere vincolante sia stata revocata o sia decaduta.

5.7 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 futura legge sull'eID⁹². Queste sono sufficienti per garantire la protezione dei dati nell'ambito dei controlli dell'età all'atto di rendere accessibili film o videogiochi. Nell'AP-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 non possono utilizzarli a fini commerciali (art. 7 e 18 AP-LPMFV).

⁹² Cfr. avamprogetto del 22 febbraio 2017: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/staat/gesetzgebung/e-id.html> (consultato il 19.02.2019).