



Berna, 19 giugno 2024

Modifica dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (Uso dei media sociali da parte dell'Ammini- strazione federale)

Rapporto esplicativo



Indice

1	Situazione iniziale	3
1.1	Necessità di agire e obiettivi	3
1.2	Basi legali dell'attività di informazione e di comunicazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale	3
1.3	La libertà d'opinione e d'informazione e i suoi limiti	4
1.4	Prassi attuale	5
1.5	Alternative esaminate e opzione scelta	5
1.6	Obiettivi del disciplinamento a livello di ordinanza	5
2	Punti essenziali del progetto.....	6
2.1	La normativa proposta	6
2.2	Attuazione	6
3	Commento ai singoli articoli	6
4	Ripercussioni.....	13
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	13
4.2	Ripercussioni per i Cantoni	13
4.3	Ripercussioni sulla società.....	14
5	Aspetti giuridici	14

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il 12 maggio 2021 il Consiglio federale ha adottato la «Strategia concernente i media sociali» (FF 2021 1237). Essa è stata elaborata in attuazione della raccomandazione 5 formulata dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale nel suo rapporto del 15 ottobre 2019 «Attività di pubbliche relazioni della Confederazione» (FF 2020 1007). La strategia prevede di rafforzare e armonizzare la comunicazione nei media sociali e dovrà applicarsi «in modo vincolante alle attività dei dipartimenti e della Cancelleria federale nei media sociali». Nel documento si rileva che l'utilizzo da parte dell'Amministrazione federale delle varie possibilità di commento, dialogo e interazione offerte dalle piattaforme sociali solleva questioni fondamentali.

Il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale (CaF) di elaborare entro la fine della legislatura 2019–2023, in collaborazione con la Conferenza dei servizi d'informazione della Confederazione (CSI), linee guida per una comunicazione interattiva e basata sul dialogo. Al numero 7.5 la strategia stabilisce infatti che «occorrono linee guida per una comunicazione interattiva, basata sul dialogo e conforme all'obiettivo della comunicazione delle autorità di contribuire a un dibattito pubblico oggettivo e rispettoso. Queste linee guida devono spiegare quando le autorità dovrebbero permettere le funzioni di dialogo e commento, come controllare i commenti e a quali condizioni eliminare contributi o limitare oppure disattivare le funzioni di commento. Devono anche trattare la questione del plurilinguismo».

1.2 Basi legali dell'attività di informazione e di comunicazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Necessità di agire

Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale sono investiti di un mandato di informazione: non soltanto possono informare, ma sono addirittura tenuti a farlo. Fra i compiti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale vi è anche quello di informare l'opinione pubblica (art. 180 cpv. 2 della Costituzione federale [Cost.], RS 101; art. 10, 11, 34 e 40 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA], RS 172.010). Salvo che per le pubblicazioni di cui alla legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb, RS 170.512), le disposizioni giuridiche non prescrivono di norma in quale forma l'informazione e la comunicazione debbano avvenire. In linea di massima il mandato di informazione e di comunicazione può dunque essere assolto anche attraverso i media sociali.

Da un punto di vista giuridico, l'attività di informazione e di comunicazione non avviene attraverso decisioni formali, ma attraverso cosiddetti atti materiali, come la pubblicazione di comunicati stampa, di pagine internet o la diffusione attraverso i media sociali di contenuti informativi. I contenuti pubblicati nei media sociali dall'Amministrazione federale quale datore di lavoro rientrano anch'essi in questa attività di informazione e di comunicazione.

L'articolo 35 capoverso 2 Cost. stabilisce che chi svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli. La regola si applica anche all'atti-

vità di informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Inoltre, le autorità possono limitare i diritti fondamentali soltanto se sono adempite le condizioni previste all'articolo 36 Cost.

1.3 La libertà d'opinione e d'informazione e i suoi limiti

Per quanto riguarda la moderazione dei commenti ai contributi inseriti dalle autorità nei media sociali, vale anzitutto il principio della libertà d'opinione e d'informazione garantita all'articolo 16 Cost.

La libertà d'opinione è il diritto di ogni persona di formarsi liberamente la propria opinione, nonché di esprimerla e diffonderla senza impedimenti. La nozione di opinione va intesa in senso lato. Per il Tribunale federale è il risultato di processi mentali e di convinzioni razionalmente comprensibili atte ad essere comunicate nella forma di pareri, giudizi di valore, concetti, rappresentazioni ecc. (DTF 117 Ia 472 consid. 3c, 478). La libertà d'opinione protegge non soltanto i messaggi razionali e intuitivi, ma anche l'espressione dei sentimenti (DTF 127 I 164 consid. 3b, 164). Nella nozione di opinione rientrano anche l'esposizione di fatti e la riproduzione di altri punti di vista (DTF 113 Ia 319 consid. 5a). La libertà d'opinione non protegge soltanto le opinioni e le informazioni gradite alle autorità statali e che sono considerate inoffensive, ma anche le opinioni minoritarie e le dichiarazioni critiche, provocatorie, scioccanti o inquietanti (DTF 138 I 274 consid. 2.2.1). Tale protezione non riguarda soltanto i contenuti, ma si estende a tutte le forme e gli strumenti della comunicazione verbale e non verbale. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le affermazioni di natura commerciale non sono tutelate dalla libertà d'opinione, ma dalla libertà economica sancita all'articolo 27 Cost., e questo a differenza di quanto stabilito all'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU; RS 0.101), che non prevede la libertà economica. Le affermazioni di natura commerciale sono dunque per principio protette sia dalla Cost. che dalla CEDU.

La nozione d'informazione va intesa anch'essa in senso lato. La libertà d'informazione tutela il diritto di ognuno di ricevere informazioni e opinioni senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità, nonché il diritto di procurarsele attivamente da fonti accessibili al pubblico e di diffonderle.

Moderare i contributi inseriti dagli utenti nei media sociali sopprimendo i commenti o bloccando loro l'accesso ai profili delle unità amministrative può comportare un'ingerenza nei diritti fondamentali (DTF 149 I 2, consid. 3.1), restrizione che necessita, come stabilisce l'articolo 36 capoverso 1 Cost., di una base legale. Se gravi, tali restrizioni devono essere previste dalla legge medesima, altrimenti è sufficiente una legge in senso materiale, come un'ordinanza del Consiglio federale. La base legale deve essere sufficientemente specifica, deve cioè essere formulata in modo così preciso da consentire al cittadino di potersi comportare senza violarla e di riconoscere le conseguenze di un determinato comportamento con un grado di certezza adeguato alle circostanze (DTF 117a 472 consid. 3e, 480). Sono eccettuate le restrizioni ordinate in caso di pericolo grave, immediato e non altrimenti evitabile. Le restrizioni dei diritti fondamentali devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui (art. 36 cpv. 2 Cost.); devono inoltre essere proporzionate allo scopo (art. 36 cpv. 3 Cost.). Infine, i diritti fondamentali sono intangibili nella loro essenza (art. 36 cpv. 4 Cost.). I requisiti richiesti sono elevati in ragione della particolare importanza che riveste la libertà d'opinione e d'informazione per una società democratica. Nel valutare gli interventi occorre sempre considerare la possibilità che si producano effetti intimidatori e dissuasivi (i cosiddetti «chilling effects»).

1.4 Prassi attuale

Numerosi dipartimenti e uffici sono presenti nei media sociali e dispongono di un proprio profilo. Alcuni di questi profili sono provvisti di una «netiquette», consultabile liberamente, che informa sul modo in cui vengono gestiti i commenti. Alcuni servizi hanno stabilito regole in documenti interni. Queste regole differiscono talvolta in modo considerevole. I messaggi di incitamento all'odio, gli insulti, la pubblicità e i contributi vengono infatti trattati in modo molto diverso.

1.5 Alternative esaminate e opzione scelta

Il modo con cui le autorità moderano i contributi inseriti dagli utenti sui loro profili nei media sociali può comportare, in talune circostanze, una restrizione della libertà d'opinione e d'informazione sancita all'articolo 16 Cost. È pertanto necessario creare una base legale.

Non è necessario che la base legale venga ancorata in una legge, dato che nella moderazione dei profili delle unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale non vengono commesse gravi ingerenze nella libertà d'opinione e d'informazione. Infatti è possibile, ad esempio, esprimere un'opinione utilizzando più profili (anche anonimi). Inoltre è possibile fare capo ad altri ambiti della medesima piattaforma o ad altre piattaforme.

Si è anche esaminata la possibilità che il disciplinamento avvenga attraverso direttive o istruzioni emanate dal Consiglio federale o dalla CaF. Le direttive e le istruzioni, dette ordinanze amministrative, sono però vincolanti soltanto per le autorità e non contengono alcun diritto né obbligo per i singoli. Non adempiono dunque i requisiti di una base legale che, a determinate condizioni, può prevedere restrizioni alla libertà d'opinione.

La base legale deve pertanto essere istituita dal Consiglio federale in disposizioni d'esecuzione delle norme materiali degli articoli 10, 11, 34 e 40 LOGA. L'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1) si presta come atto normativo in cui inserire il disciplinamento.

1.6 Obiettivi del disciplinamento a livello di ordinanza

- Nel moderare i loro profili nei media sociali, le unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale garantiscono una prassi uniforme e adeguata;
- è istituita una base legale, dato che la moderazione operata dalle unità amministrative dall'Amministrazione federale centrale nei profili sociali può limitare la libertà d'opinione e d'informazione garantita all'articolo 16 Cost.;
- le ingerenze nella libertà d'opinione e d'informazione devono essere il più possibile limitate;
- la moderazione è efficiente ed economica;

- l'uso dei media sociali da parte delle unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale avviene nelle tre lingue ufficiali.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 La normativa proposta

La base legale che disciplina la moderazione dei contributi inseriti dagli utenti nei profili sociali da parte delle competenti unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale secondo l'articolo 2 capoverso 2 LOGA e l'articolo 7 OLOGA in combinato disposto con l'allegato 1 dell'OLOGA deve essere definita negli articoli 23a segg. della sezione 4 («Informazione e comunicazione») dell'OLOGA.

Il progetto normativo prevede norme applicabili alle unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale presenti nei media sociali, allorquando è autorizzato l'uso o la messa a disposizione della funzione di commento. Un'altra disposizione disciplina i commenti non ammissibili degli utenti e il trattamento di questi commenti da parte delle unità amministrative.

2.2 Attuazione

La CaF emanerà per l'attuazione delle disposizioni dell'ordinanza un promemoria concernente la moderazione dei contributi degli utenti. Verrà inoltre creata una netiquette che dovrà essere menzionata dalle unità amministrative sui loro canali dei media sociali. In questa netiquette, che ha semplice carattere dichiarativo, le disposizioni dell'ordinanza verranno illustrate in modo comprensibile agli utenti.

3 Commento ai singoli articoli

Art. 23a Uso dei media sociali

Capoverso 1: i fornitori di piattaforme dei media sociali subordinano il loro utilizzo all'accettazione di condizioni, ciò che conferisce loro ampi diritti per quanto riguarda la facoltà di cancellare i contributi degli utenti e di bloccare gli account, nonché di utilizzare i contributi inseriti dagli utenti sulle loro piattaforme. Inoltre, i fornitori hanno la possibilità di modificare a loro piacimento le condizioni di utilizzo. La libertà dei fornitori di stabilire e modificare le loro condizioni di utilizzo non può essere limitata con la presente ordinanza. Tuttavia, l'ordinanza definisce requisiti che devono essere soddisfatti dalle condizioni di utilizzo e dalla loro applicazione in concreto affinché le unità amministrative possano utilizzare una determinata piattaforma o determinate funzioni di tale piattaforma. Le unità amministrative possono gestire profili, in cui presentarsi e pubblicare contenuti, in un medium sociale utilizzato per la comunicazione con il pubblico secondo l'articolo 11 OLOGA se soddisfano i requisiti qui di seguito illustrati.

Lettera a: possono gestire un tale profilo soltanto se i contenuti dei profili delle unità amministrative sono in linea di principio accessibili a tutte le persone maggiorenni residenti in Svizzera. Queste persone devono poter aprire un conto utente o avere accesso in altro modo al medium sociale in questione (p. es. accettando le condizioni di uti-

lizzo del gestore del medium sociale), in modo che i contributi delle unità amministrative siano accessibili senza restrizioni. Sono pertanto esclusi i media sociali riservati a gruppi *chiusi* di utenti, perché, ad esempio, possono essere utilizzati solo su invito di utenti già iscritti. Lo stesso vale per quei media sociali per i quali gli utenti devono pagare un contributo finanziario che supera i pochi franchi al mese e che ha un effetto proibitivo. Se un medium sociale rientra sotto la lettera a, ma offre anche funzioni che rendono i contenuti utili alla comunicazione con il pubblico accessibili soltanto a un gruppo ristretto di utenti, le unità amministrative non possono avvalersi di tali funzioni.

Lettera b: in generale, gli autori mantengono i loro diritti sui contributi diffusi nei media sociali. Tuttavia, quando le unità amministrative accettano, in qualità di utenti, le condizioni di utilizzo, i fornitori delle piattaforme sociali beneficiano spesso di diritti di utilizzo molto estesi sui contenuti messi a disposizione. Inoltre, nelle condizioni di utilizzo i fornitori possono per esempio prevedere che i contributi possano essere censurati attraverso l'impiego di filtri automatici. Se la censura riguarda le relazioni fra le unità amministrative, che sono tenute a rispettare i diritti fondamentali, e gli altri utenti di un medium sociale in cui i contributi di questi ultimi vengono automaticamente cancellati sui profili delle unità amministrative (cfr. art. 23b), vi è il rischio che si configuri una violazione dei diritti fondamentali degli utenti, in particolare della libertà di espressione. Affinché un'unità amministrativa possa gestire un profilo pubblico in un medium sociale, deve avere in ogni momento la possibilità, concessa dalle condizioni di utilizzo oltre che dalla tecnica, di rendere inaccessibili il proprio conto utente, compresi i contenuti condivisi nel medium sociale in questione. Solo in tal modo si può garantire che l'unità amministrativa rimanga in grado di stabilire a quali contenuti del suo profilo sulla piattaforma in questione sia possibile accedere, soprattutto nel caso di violazioni dei diritti fondamentali. In tal modo, è possibile ritirarsi da una piattaforma le cui condizioni di utilizzo sono state modificate a tal punto che non è più possibile utilizzarla, completamente o in parte, conformemente al presente regolamento.

Quando mettono a disposizione informazioni, le unità amministrative sono del resto tenute a osservare le relative disposizioni generali contenute negli articoli 10, 11, 34 e 40 LOGA e nell'articolo 23 OLOGA. L'informazione deve essere in particolare coerente, tempestiva e continua (art. 10 LOGA). In vista di votazioni popolari a livello federale, le unità amministrative devono attenersi alle disposizioni contenute nell'articolo 10a della legge federale sui diritti politici (LDP; RS 161.1). Devono in particolare rispettare i principi della completezza, dell'oggettività, della trasparenza e della proporzionalità.

Capoverso 2: le persone che deliberatamente non utilizzano media sociali – ad esempio, perché non ne vogliono accettare le condizioni di utilizzo – non dovrebbero essere svantaggiate. Nessuno deve essere obbligato a ricercare informazioni importanti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nei media sociali. Il capoverso 2 stabilisce quindi che, in linea di principio, le informazioni diffuse sui media sociali devono essere liberamente accessibili anche nelle pagine Internet delle unità amministrative o su altri canali da esse controllati. Ciò non significa però che i contenuti diffusi nei diversi canali debbano essere identici. In tal senso, è possibile che nei media sociali alcuni contenuti siano integrati con ulteriori elementi, ad esempio immagini o tabelle. Con la formulazione «in linea di principio» s'intende assicurare che le unità amministrative dispongano di un certo margine di manovra. In questo modo si garantisce che le informazioni rilevanti siano disponibili anche sui canali controllati dalle stesse unità amministrative e che siano liberamente accessibili a tutti.

Poiché le pagine Internet ed eventuali altri canali sono sotto il controllo delle unità amministrative, la registrazione e l'utilizzo dei dati degli utenti devono essere conformi

alle disposizioni della LOGA e della relativa ordinanza e le unità amministrative possono effettivamente garantire il rispetto di tali disposizioni (art. 57i–57q LOGA; Ordinanza sul trattamento dei dati personali derivanti dall'utilizzazione dell'infrastruttura elettronica della Confederazione, RS 172.010.442). La creazione e l'analisi di veri e propri profili utente, come avviene sulle piattaforme di media sociali, non è necessaria ai fini degli articoli 57I–57o OLOGA e non è quindi ammissibile.

Capoverso 3: un media sociale ai sensi della presente ordinanza è una piattaforma elettronica sulla quale gli utenti (e dunque anche le unità amministrative) possono caricare contenuti a scopo informativo, ludico o educativo. Gli utenti stessi sono quindi i principali responsabili dei contenuti disponibili sulla piattaforma elettronica. A differenza dei mezzi di comunicazione di massa gli utenti non sono solo destinatari di contributi, ma possono anche produrre essi stessi contributi diretti ad altri utenti, ossia per l'opinione pubblica. Non sono considerate media sociali ai sensi della presente ordinanza le piattaforme di collaborazione pubbliche o parzialmente pubbliche come GitHub, che servono allo sviluppo di software e non alla comunicazione con il pubblico secondo l'articolo 11 LOGA (cfr. anche il cpv. 1).

Art. 23b Gestione di profili interattivi

Le unità amministrative possono gestire profili con funzioni interattive unicamente a condizione che il medium sociale in questione soddisfi i requisiti fissati nell'articolo 23b capoverso 1. Se ciò non è il caso, il medium sociale può essere utilizzato soltanto per fornire informazioni conformemente all'articolo 23a. Per funzioni interattive sono da intendere gli strumenti tecnici di un medium sociale che, ad esempio, consentono a due o più utenti di interagire fra loro attraverso i «mi piace» e i «non mi piace», i commenti e le risposte ai commenti.

Capoverso 1: il capoverso 1 stabilisce le seguenti condizioni per l'uso delle funzioni interattive:

Lettera a: la maggior parte dei media sociali consente agli utenti di reagire ai contributi di altri utenti, ad esempio con commenti o un «mi piace». Se le unità amministrative gestiscono un profilo in un tale media sociale e lasciano la possibilità di commentare, tale possibilità deve in linea di principio essere a disposizione di tutte le persone maggiorenni residenti in Svizzera. Questa condizione è considerata adempiuta anche se, in singoli casi, il conto di un utente è temporaneamente bloccato, ad esempio a seguito del mancato rispetto delle condizioni di utilizzo.

Lettere b e c: il medium sociale deve prevedere anche una funzione di moderazione. In particolare, il gestore di un profilo deve avere la possibilità di sopprimere sul suo profilo determinati contributi degli utenti. Determinate piattaforme non consentono al gestore del profilo di cancellare un commento a un suo contributo, ma soltanto di nascondere dietro un avviso: questa modalità è anch'essa sufficiente.

Capoverso 2: il capoverso 2 prevede inoltre che le unità amministrative debbano poter essere contattate attraverso i propri profili. Tecnicamente, questa possibilità di contatto può essere assicurata da un servizio di messaggistica nel medium sociale interessato, ma anche attraverso l'indicazione, sul profilo dell'unità amministrativa, di un indirizzo Internet o di un recapito di posta elettronica. Quando applicano le misure previste all'articolo 23c capoversi 1–3 contro i commenti non autorizzati, per esempio soppri-

mendo i contributi o bloccando taluni utenti, le unità amministrative si ingeriscono nella libertà di espressione degli utenti. Deve pertanto essere aperta una via legale che risponda alle esigenze poste dall'articolo 29a Cost. (DTF 149 I 2, consid. 2.1). Gli utenti interessati da tali misure devono dunque avere in un primo tempo la possibilità di chiedere all'unità amministrativa competente le ragioni alla base di tali misure o di preterderne la revoca. Questi utenti devono infine poter esigere che le unità amministrative pronuncino una decisione ai sensi dell'articolo 25a della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021).

In virtù dell'articolo 25a PA, le unità amministrative sono tenute a pronunciare una decisione su una misura riguardante un atto materiale quando l'utente ha un interesse degno di protezione e la misura tange i suoi diritti o i suoi obblighi. Un interesse degno di protezione sussiste quando la situazione di fatto o di diritto della persona può essere influenzata dall'esito del procedimento. Si tratta di evitare un pregiudizio concreto che l'atto comporterebbe altrimenti. Inoltre, l'interesse deve essere attuale e pratico e l'utente deve essere particolarmente toccato dall'atto. Un'altra condizione è che l'utente sia toccato nei suoi diritti. Tangere i diritti o gli obblighi di una persona costituisce un'ingerenza nella sua sfera giuridica individuale, ove la posizione giuridica degna di protezione può derivare, tra l'altro, dai diritti fondamentali. Infine, tra l'atto delle unità amministrative e il fatto di essere toccati nei propri diritti e obblighi deve sussistere un nesso di causalità adeguato (cfr. Beatrice Weber-Dürler, Pandora Kunz-Notter in: VwVG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2^a ed., 2019, art. 23a n. 6 segg; René Wiederkehr, Christian Meyer, Anna Böhme in: VwVG Kommentar - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren und weiteren Erlasse, 2022, art. 25a n. 13 segg.).

Articolo 23c Moderazione di profili interattivi

Nell'articolo 23c il capoverso 1 stabilisce le categorie dei contributi inammissibili che gli utenti non sono autorizzati a inserire sui profili delle unità amministrative e le misure che queste ultime possono adottare contro questi contributi. Il capoverso 1 disciplina la soppressione dei commenti, mentre i capoversi 2 e 3 le misure previste in determinate situazioni. Queste disposizioni istituiscono la base legale necessaria per le possibili restrizioni della libertà d'opinione e d'informazione garantita all'articolo 16 Cost. che potrebbero derivare dall'adozione di tali misure.

Il principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e 36 cpv. 3 Cost; art. 10 par. 2 CEDU) esige che una misura adottata da un'autorità per conseguire obiettivi di interesse pubblico o privato sia adeguata e necessaria e che si dimostri per gli interessati ragionevolmente esigibile e proporzionata alla gravità della limitazione dei diritti fondamentali. Dal punto di vista materiale, spaziale, temporale e personale, non si possono imporre restrizioni più severe di quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo (DTF 142 I 49, 69; consid. 9.1). Una misura è da ritenersi sproporzionata se l'obiettivo che si prefigge può essere raggiunto con una restrizione meno lesiva dei diritti fondamentali.

Le esigenze in materia di interesse pubblico sono molto elevate, in ragione dell'importanza che la libertà d'opinione e d'informazione riveste per il processo democratico e sociale di formazione delle opinioni che si svolge nell'ambito del dibattito politico. All'interesse pubblico a una restrizione della libertà d'opinione si oppone l'interesse pubblico a una libera formazione dell'opinione. L'interesse pubblico all'adozione di misure non va quindi ammesso con leggerezza. Esso è dato in particolare per permettere un di-

battito pubblico obiettivo, per sventare una minaccia alla sicurezza interna e per preservare la morale, la tranquillità e l'ordine pubblico.

Il capoverso 1 riporta alle lettere a e b un elenco esaustivo dei contributi che possono essere soppressi dalle unità amministrative nei loro profili. Se un contributo rientra nei casi contemplati, l'unità amministrativa può sopprimerlo. In casi particolari è inoltre possibile ricorrere alle misure previste ai capoversi 2 e 3. Anche se si tratta di una disposizione potestativa, va comunque sottolineato che, a seconda della fattispecie, l'unità amministrativa non ha praticamente alcun margine di discrezionalità per astenersi dal sopprimere un commento, anche sotto il profilo del diritto penale (p. es. nel caso di un incitamento al genocidio).

Lettera a: per i contributi di cui alla lettera a numeri 1–6 è necessario che vi siano motivi concreti per credere che tali fattispecie siano date.

Numero 1: i contributi di utenti che incitano a commettere delitti o crimini sono, come è stabilito nel capoverso 1, inammissibili. Sono delitti i reati definiti all'articolo 10 capoverso 3 del Codice penale (CP; RS 311.0), per i quali è comminata una pena detentiva o una pena pecuniaria (esempi: le lesioni personali semplici di cui all'art. 123 CP, il danneggiamento di cose di cui all'art. 144 CP). Secondo l'articolo 10 capoverso 2 CP, sono crimini i reati per cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni (esempi: l'assassinio di cui all'art. 112 CP, le lesioni personali gravi di cui all'art. 122 CP, il furto di cui all'art. 139 CP, la truffa di cui all'art. 146 CP). Le unità amministrative non sono però autorità penali. Esse non valutano un commento secondo le esigenze del CP. La lettera a non esige che siano date le condizioni costitutive del reato di cui all'articolo 259 CP, che punisce la pubblica istigazione a un crimine o alla violenza. L'unità amministrativa valuta piuttosto su una base oggettiva se un commento incita a commettere delitti o crimini. Se ciò è il caso, può sopprimere il commento. L'unità amministrativa deve allora in particolare fare in modo che la misura adottata rispetti, nel caso concreto, il principio di proporzionalità.

Numero 2: secondo il numero 2 non sono ammissibili i contributi che incitano all'odio o alla violenza. L'incitamento alla violenza contemplato nel numero 2 si rifà all'articolo 259 capoverso 1 CP, che riguarda l'istigazione a commettere un delitto implicante atti di violenza contro persone o cose: esso deve però venire inteso in un senso più ampio che comprenda l'istigazione a una qualsiasi forma di violenza contro le persone o le cose. L'incitamento all'odio si rifà dal canto suo all'articolo 261^{bis} CP. L'incitamento all'odio o alla discriminazione contro una persona o un gruppo di persone per la loro razza, etnia, religione o per il loro orientamento sessuale non è pertanto ammissibile. Come per il numero 1, anche in questo caso è da tener conto che le autorità amministrative non sono autorità penali, le quali valutano le condizioni costitutive di un reato secondo le esigenze del CP. Le autorità amministrative possono sopprimere un commento se, in base a una valutazione oggettiva, ritengono che esso inciti all'odio e che tale misura sia proporzionata.

Numero 3: in virtù del numero 3 non sono ammissibili in particolare i contributi che ledono la personalità e l'onore. La nozione di lesione della personalità si rifà all'articolo 28 del Codice civile svizzero (CC, RS 210), che contempla per esempio il diritto sulla propria immagine o la protezione della sfera privata. La nozione di lesione dell'onore si rifà ai delitti contro l'onore enumerati agli articoli 173–177 CP (diffamazione, calunnia e ingiuria). Il delitto contro la personalità o l'onore deve inoltre essere manifesto. Il numero 3 si applica inoltre ai commenti contenenti minacce contro una o più persone. La minaccia si fonda sugli articoli 180 CP (minaccia) e 258 CP (pubblica intimidazione).

Secondo il numero 3, non sono ammissibili nemmeno i contributi manifestamente discriminatori, in analogia ai capoversi 2–5 dell'articolo 261^{bis} CP. Questi contributi hanno in comune il fatto che persone o gruppi di persone vengono discreditate o discriminate per la loro razza, etnia, religione o per il loro orientamento sessuale. Rientrano in questa categoria anche i commenti che, per le medesime ragioni, disconoscono, minimizzano grossolanamente o cercano di giustificare il genocidio o altri crimini contro l'umanità. Affinché i contributi siano considerati discriminatori non è necessario che adempiano le condizioni poste dall'articolo 261^{bis} CP. L'articolo 8 capoverso 2 Cost. menziona altre forme di discriminazione, che sono rilevanti anche nel presente contesto. I contributi pornografici, siano essi in forma scritta, sonora o visiva, sono anch'essi inammissibili. Per pornografia non si intendono unicamente i reati contemplati dall'articolo 197 CP. Il numero 3 si applica infatti alla pornografia illegale quanto a quella legale. Affinché si possa operare una distinzione, per esempio, dalle rappresentazioni artistiche, vi devono essere motivi concreti che un contributo sia pornografico.

Infine, secondo il numero 3 non sono ammissibili i contributi di utenti che, in forma scritta, sonora o visiva, esaltano o minimizzano atti di cruda violenza verso esseri umani o animali. Il riferimento, in questo caso, è dato dall'articolo 135 CP.

Nel determinare se la lettera c debba applicarsi a un commento, le unità amministrative si fondano sulle condizioni costitutive di un reato previste dal CP. I termini utilizzati non coincidono comunque del tutto con quelli del CP. Inoltre, come già spiegato, le unità amministrative non esaminano i commenti seguendo le regole del CP (cfr. anche le spiegazioni relative ai n. 1 e 2).

Numero 4: in alcuni settori, se prese per vere, le informazioni false possono essere immediatamente pericolose. Analogamente all'articolo 10 capoverso 4 lettera c della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40), sono inammissibili i contributi che inducono a un comportamento pregiudizievole per la salute, l'ambiente o la sicurezza personale. I pericoli per l'ambiente contemplati anche dalla LRTV in relazione alla pubblicità sono già coperti dall'articolo 60 della legge sulla protezione dell'ambiente (RS 814.01) in combinato disposto con il numero 1, motivo per cui non sono stati menzionati nel numero.

Numero 5: i profili nei media sociali permettono la comunicazione fra il pubblico e le autorità. Inoltre, vige il principio della neutralità concorrenziale da parte dello Stato, che deriva dall'articolo costituzionale sulla libertà economica (art. 27 Cost.). Nei profili delle unità dell'Amministrazione federale la pubblicità commerciale non è pertanto ammessa. Per pubblicità commerciale s'intende qualsiasi contributo volto a promuovere la conclusione di negozi giuridici riguardanti beni o servizi che è stato caricato a tale scopo da un utente sul profilo dell'unità amministrativa. I contributi politici che possono anche essere considerati pubblicità per iniziative politiche sono invece ammessi.

Durante la consultazione, le varianti che prevedevano la possibilità di sopprimere i contributi contenenti «pubblicità» oppure soltanto quelli contenenti «pubblicità commerciale» sono state sostenute in ugual misura. L'Amministrazione federale è presente nei media sociali anche per favorire il dibattito politico. Nella prassi, talvolta potrebbe non essere facile distinguere fra l'espressione di opinioni politiche e la pubblicità politica, motivo per cui il Consiglio federale ha deciso di propendere per la variante meno restrittiva.

Numero 6: i contributi generati automaticamente dai computer (*bots*) sono spesso inappropriati e possono escludere gli altri contributi a causa della loro quantità, impedendo lo scambio delle opinioni ai sensi dell'articolo 11 LOGA.

Lettera b: la lettera b contempla da un lato una parte dei casi riguardanti i contributi «spam». Non sono ammissibili i commenti reiterati che non hanno manifestamente alcun legame, o soltanto un legame marginale, con i contributi pubblicati dalle unità amministrative sul profilo interessato e con gli altri contributi degli utenti. Si può trattare di contributi identici, o quasi identici, provenienti da utenti diversi. Si può trattare anche di commenti reiterati e manifestamente inappropriati, provenienti dallo stesso utente. L'unità amministrativa può sopprimere tutti questi commenti.

Alle unità amministrative è pure permesso cancellare le informazioni reiterate e manifestamente false. Il criterio del carattere «manifesto» chiarisce che la disposizione si applica ai contributi che servono alla disinformazione. Questi contributi mirano a influenzare l'opinione pubblica attraverso la diffusione mirata di informazioni false e possono essere cancellati. Non così i contributi che, dal punto di vista delle autorità, contengono sì una rappresentazione errata o distorta dei fatti, ma per i quali non si può presumere che servano alla disinformazione.

Il capoverso 1 (come pure i capoversi 2 e 3, cfr. sotto) rappresenta una disposizione potestativa. Questo significa che le unità amministrative possono sopprimere i commenti che rientrano nelle fattispecie elencate al capoverso 1. Non sono tuttavia obbligate a farlo. A seconda della gravità del caso si raccomanda tuttavia alle unità amministrative di reagire il più velocemente possibile.

Capoverso 2: nei media sociali capita che taluni eventi o determinati contributi inseriti dagli utenti o dalle unità amministrative scatenino molte reazioni. Esse possono configurarsi come fenomeni di gogna mediatica (le cosiddette «shitstorm»), ma anche nella forma di campagne orchestrate. Se i commenti sono eccezionalmente numerosi e si configura una fattispecie di cui al capoverso 1, le unità amministrative possono ai sensi del capoverso 2 utilizzare un filtro che permetta loro di sopprimere automaticamente i contributi per un determinato periodo di tempo. Il filtro risponde in primo luogo alla logica «se ... allora». Se in futuro i filtri dovessero operare mediante decisioni singole automatizzate, si dovranno applicare le disposizioni previste nell'articolo 21 della legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1). Di regola, questa misura non dovrebbe protrarsi per più di qualche giorno. La decisione di utilizzare un filtro del genere deve essere presa conformemente ai principi della proporzionalità e dell'interesse pubblico.

In alternativa a un filtro automatico, l'unità amministrativa competente può chiudere del tutto senza indugio – se la piattaforma consente di farlo – una colonna di commenti, poiché può gestire un profilo con funzioni interattive, ma non è tenuta a farlo (cfr. sopra art. 23b cpv. 1).

Il *capoverso 3* prevede che le unità amministrative possano, in casi particolarmente gravi o di ripetute violazioni, escludere un'utente dalla funzione di commento per una durata massima di due anni. In tal caso l'utente non può più accedere al profilo dell'unità amministrativa attraverso il suo conto utente. Occorre valutare di volta in volta la gravità. È il caso, per esempio, dei contributi che incitano al genocidio (cpv. 1 lett. a n. 1 e 2), che gettano particolare discredito su determinati gruppi sociali (cpv. 1 lett. a n. 3) o che contengono rappresentazioni pornografiche illegali particolarmente gravi come la pornografia infantile (cpv. 1 lett. a n. 3). Nei casi particolarmente gravi oc-

corre valutare se non si tratti di un delitto perseguibile d'ufficio. Se è il caso, si deve sporgere denuncia. Anche il blocco di utenti che inseriscono in modo reiterato i loro contributi, come contemplato nel capoverso 3, deve essere valutato anch'esso caso per caso. Se un utente posta un commento manifestamente inappropriato ogni due settimane, bloccarlo sarebbe una misura sproporzionata. Non così se un utente inserisse, per esempio nello spazio di pochi giorni, un elevato numero di commenti lesivi dell'onore.

L'utente ha sempre la possibilità di chiedere all'unità amministrativa informazioni sul motivo e sulla durata del blocco. La decisione di bloccare può essere motivata per sommi capi, per esempio attraverso l'utilizzo di elementi testuali. Le autorità devono anche indicare all'utente qual è la durata del blocco e informarlo sui suoi diritti secondo l'articolo 41 LPD. Gli utenti che desiderano ulteriori informazioni sul blocco possono rivolgersi di nuovo all'unità amministrativa e, se sono date le relative condizioni, esigere che venga pronunciata una decisione secondo l'articolo 25a PA (cfr. commento all'art. 23b cpv. 2).

Le unità amministrative tengono un elenco dei conti utenti bloccati con i nomi degli utenti (se conosciuti), i nomi dei profili, la ragione e la durata del blocco, conformemente all'articolo 57h^{bis} segg. LOGA in combinato disposto con la presente ordinanza. L'articolo 41 LPD si applica.

Capoverso 4: lo sblocco automatico, previsto una volta decorsa la durata, non è possibile per tutti i media sociali, mentre uno sblocco manuale, oltre che molto laborioso, risulta anche inefficace. Può capitare che il conto bloccato di un utente non esista più del tutto. Una volta decorsa la durata, l'utente interessato può domandare all'unità amministrativa la revoca del blocco.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per l'elaborazione dei contenuti e la gestione dei canali nei media sociali nell'ambito dell'attuazione della «Strategia concernente i media sociali», il Consiglio federale ha autorizzato dieci nuovi posti di lavoro: sei nei dipartimenti e quattro nella CaF. L'esecuzione delle nuove disposizioni dell'ordinanza non ha altre ripercussioni sulle finanze né sull'effettivo del personale. I collaboratori responsabili della gestione dei profili nei media sociali dell'Amministrazione federale si occuperanno della moderazione dei commenti inseriti in questi profili.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il progetto non ha alcuna ripercussione per i Cantoni.

4.3 Ripercussioni sulla società

L'attività informativa condotta nei media sociali integra le tradizionali attività di pubbliche relazioni svolte dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale. Essa permette di raggiungere quei gruppi di popolazione che difficilmente ricorrono ad altri

canali per informarsi su quel che succede in Svizzera. L'estensione della comunicazione ad altre piattaforme sociali crea uno spazio di dibattito politico sempre più importante, ma in cui circola però anche molta disinformazione. Le informazioni diffuse dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale godono di un alto livello di fiducia tra la popolazione. Attraverso la loro presenza nei media sociali, le autorità hanno quindi la possibilità di oggettivare il dibattito, frenando in tal modo la disinformazione. La comunicazione nei media sociali permette quindi ad altri gruppi di popolazione di avere accesso alle informazioni necessarie per essere cittadini attivi in una democrazia diretta e affinché il confronto politico continui a fondarsi su elementi oggettivi.

5 Aspetti giuridici

La modifica di ordinanza oggetto del presente rapporto disciplina le condizioni per la moderazione dei commenti postati dagli utenti – moderazione che in talune circostanze può portare a una restrizione della libertà di espressione – e costituisce dunque una base legale materiale per queste restrizioni. Essa soddisfa in tal modo le condizioni che, in virtù dell'articolo 36 Cost., devono sussistere per una restrizione dei diritti fondamentali.

Secondo l'articolo 10 e seguenti LOGA il Consiglio federale è obbligato a informare i Cantoni e il pubblico. L'articolo 11 LOGA, che disciplina le relazioni pubbliche, stabilisce che il Consiglio federale curi le relazioni con l'opinione pubblica e s'informi sulle opinioni e sulle aspettative manifestate nella pubblica discussione. La base legale che consente alle unità amministrative di moderare i contributi sui loro profili nei media sociali si fonda dunque sull'articolo 182 Cost. in combinato disposto con l'articolo 11 LOGA.