



22.022

Messaggio sulla legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità

del 4 marzo 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (LMeCA).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2015 P 14.4275 Come fare per permettere esplicitamente il rilascio di software open source da parte della Confederazione?
(N 20.3.15, Glättli)

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

4 marzo 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità permette di creare le basi legali per una trasformazione digitale efficace dell'Amministrazione federale, nonché per la collaborazione tra autorità di diversi enti pubblici e con terzi nell'ambito del Governo elettronico.

Situazione iniziale

Le tecnologie digitali non solo cambiano la nostra società e le nostre forme di comunicazione, ma rendono anche possibili le interazioni digitali tra le autorità statali nonché con la popolazione e l'economia. Per sfruttare al meglio il potenziale offerto dalla digitalizzazione, l'amministrazione pubblica è invitata a compiere un ulteriore passo verso la modernizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per quanto la Svizzera possa senz'altro vantare un'amministrazione efficiente e affidabile che lavora in modo «analogico», nella popolazione e nel mondo dell'economia si fa però sempre più pressante la richiesta di poter utilizzare i canali elettronici, come già avviene abitualmente in altri settori.

Per «amministrazione digitale» si intende l'impiego di tecnologie digitali nell'amministrazione. La tradizionale gestione amministrativa si arricchisce così di nuovi strumenti elettronici. Uno degli elementi significativi dell'amministrazione digitale è il Governo elettronico, che mette in primo piano la fornitura di prestazioni per via elettronica da parte delle autorità e la digitalizzazione dei processi amministrativi esistenti mediante il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Per portare avanti la trasformazione digitale, la Confederazione deve quindi disporre di basi legali che le offrano nuove possibilità di azione nel campo del Governo elettronico e le permettano di promuoverne la diffusione in maniera efficiente in collaborazione con i Cantoni. Il presente disegno costituisce una base essenziale affinché la Confederazione e i Cantoni possano affrontare gli sviluppi e le sfide legate alla trasformazione digitale in maniera congiunta, adeguata alle esigenze, orientata agli obiettivi e coordinata.

Il disegno di legge non considera i risultati del progetto «Amministrazione digitale: progetto per ottimizzare la gestione e il coordinamento nello Stato federale», che ha coinvolto rappresentanti dei tre livelli statali. Mentre il progetto «Amministrazione digitale Svizzera» prevede la costituzione a tappe di un'organizzazione che eventualmente richiederà anche un adeguamento delle basi costituzionali, la legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità crea in maniera puntuale le basi necessarie e possibili nei limiti del vigente ordinamento costituzionale. Nel quadro dei chiarimenti giuridici effettuati in sede di attuazione del progetto «Amministrazione digitale Svizzera», si valuterà se e in che modo la nuova legge potrà servire da base per tale attuazione e come all'occorrenza dovrà essere modificata.

Contenuto del disegno

Il disegno di legge intende promuovere lo svolgimento elettronico dei processi aziendali della Confederazione («digital first»). Definisce le condizioni quadro per la diffusione del Governo elettronico a livello federale, per le forme di collaborazione della Confederazione con altri enti pubblici e organizzazioni nell'ambito del Governo elettronico, come pure per le prestazioni di servizi elettroniche delle autorità. Crea altresì le basi per la trasmissione di software senza il pagamento di licenze («Software Open Source»), per la pubblicazione di dati dell'amministrazione utilizzabili liberamente («Open Government Data»), per la messa a disposizione e l'utilizzo di mezzi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione delle autorità federali, così come per la definizione di standard da parte della Confederazione. Inoltre, il disegno prevede la possibilità di delegare a organizzazioni compiti inerenti all'attività amministrativa ausiliaria. Disciplina anche il principio dello scambio elettronico di dati automatizzato tramite interfacce, così come la gestione di una piattaforma di interoperabilità. Per promuovere la trasformazione digitale dell'Amministrazione federale, il disegno di legge crea una base per l'esecuzione di progetti pilota. Una disposizione la cui validità è limitata prevede inoltre un finanziamento iniziale relativo al periodo 2024–2027 per il promovimento di infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari.

Inhaltsverzeichnis

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta	8
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	9
1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura	9
1.3.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	11
1.4 Interventi parlamentari	15
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	17
2.1 Procedura di consultazione sull'AP-LMeCA	17
2.2 Procedura di consultazione sulla disposizione transitoria Articolo 16 ^{bis} AP-LMeCA	20
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	21
4 Punti essenziali del progetto	24
4.1 La normativa proposta	24
4.2 Esame di alcuni elementi della normativa proposta	26
4.2.1 Convenzioni sulla collaborazione nell'ambito del Governo elettronico	27
4.2.2 Partecipazioni della Confederazione in organizzazioni	28
4.2.3 Delega di compiti amministrativi	28
4.2.4 Diritto in materia di appalti pubblici	29
4.2.5 Diritto fiscale	32
4.2.6 Finanziamento	34
4.2.7 Rapporti giuridici	35
4.2.8 Software Open Source	36
4.2.9 Open Government Data	39
4.2.10 Messa a disposizione e utilizzo di mezzi TIC delle autorità federali	41
4.2.11 Definizione di standard	45
4.3 Compatibilità tra compiti e finanze	46
4.4 Attuazione	49
5 Commento ai singoli articoli	51
6 Ripercussioni	98
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	98
6.1.1 Ripercussioni finanziarie	98
6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	101
6.1.3 Altre ripercussioni	101

6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	103
6.3	Ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente	104
7	Aspetti giuridici	104
7.1	Costituzionalità	104
7.1.1	Competenza di concludere convenzioni nell'ambito del Governo elettronico	106
7.1.2	Competenza di decidere in merito a eventuali partecipazioni nell'ambito del Governo elettronico	106
7.1.3	Delega di compiti amministrativi inerenti all'attività amministrativa ausiliaria	106
7.1.4	Competenze relative agli altri contenuti della legge	107
7.1.5	Compatibilità con lo Stato di diritto e lo Stato federale, con il principio democratico e la separazione dei poteri	107
7.1.6	Applicazione del principio di legalità nella regolamentazione dei progetti pilota	108
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	109
7.3	Forma dell'atto	111
7.4	Subordinazione al freno alle spese	111
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	112
7.6	Conformità alla legge sui sussidi	113
7.7	Delega di competenze legislative	115
7.8	Protezione dei dati	115

**Legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici
per l'adempimento dei compiti delle autorità (Disegno)**

FF 2022 805

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

In occasione dell'incontro ministeriale del 6 ottobre 2017 a Tallinn, i 32 Paesi dell'UE e dell'AELS, tra cui la Svizzera, hanno firmato una dichiarazione congiunta per la promozione del Governo elettronico. La «Tallinn Declaration on eGovernment»¹ mira a porre una base comune al fine di incentivare la digitalizzazione dell'amministrazione a livello non soltanto nazionale, ma anche internazionale. La dichiarazione è basata su cinque principi fondamentali del Governo elettronico e deve fungere da guida per il suo ulteriore sviluppo. Si tratta in particolare di rendere accessibili per quanto possibile a tutti e possibilmente in forma digitale i processi relativi ai servizi dell'amministrazione. La dichiarazione prevede anche che i cittadini e le imprese debbano inserire i dati una sola volta attraverso uno strumento sicuro e affidabile. Inoltre, lo scopo è rendere i sistemi informatici compatibili a livello nazionale e internazionale.

La trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche si orienta ai principi della dichiarazione di Tallinn. In Svizzera lo sviluppo della digitalizzazione nell'amministrazione, obiettivo perseguito da questa dichiarazione, richiede sufficienti basi legali affinché la Confederazione possa impiegare efficacemente gli strumenti elettronici nell'adempimento dei propri compiti e fornire in forma digitale prestazioni delle autorità a beneficio della popolazione, dell'economia e della ricerca (in particolare di sbriego elettronico di pratiche amministrative). Gli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese devono essere ridotti in modo durevole attraverso l'offerta di procedure e servizi elettronici.

Chiare basi legali sono dunque necessarie per la stretta collaborazione auspicata in Svizzera nell'ambito del Governo elettronico tra la Confederazione e altri enti pubblici, ma anche con le organizzazioni. In un campo come quello del Governo elettronico, che anche in futuro sarà soggetto a una rapida evoluzione, oggi è pressoché impossibile prevedere con certezza quali forme di collaborazione tra gli enti pubblici saranno necessarie. Il presente disegno di legge mira ad ogni modo a creare le basi legali per le possibili forme di collaborazione a livello federale.

Un altro impulso concreto per l'avvio del presente progetto legislativo è dato dalla costituzione di eOperations Svizzera SA (di seguito anche eOperations) e dalla prevista partecipazione della Confederazione a tale società. Sulla base della Convenzione

¹ Consultabile all'indirizzo: www.efd.admin.ch > Il DFF > Comunicati stampa > La Svizzera firma una dichiarazione europea concernente il Governo elettronico.

quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera 2016-2019², il Comitato direttivo dell'organizzazione e-government Svizzera ha incaricato la Conferenza svizzera sull'informatica (CSI) di costituire un'organizzazione volta a favorire l'attuazione sul piano organizzativo, finanziario e operativo di soluzioni informatiche utilizzate collettivamente dai vari livelli statali. Lo sviluppo di un'organizzazione comune per l'acquisto e la gestione di soluzioni di Governo elettronico era uno degli obiettivi principali in vista della strategia di e-government del 2016.

Il 20 giugno 2018 la CSI ha costituito eOperations con un capitale azionario di 100 000 franchi e una riserva da apporti di capitale di 200 000 franchi. Ha inoltre sottoscritto tutte le 1000 azioni al valore nominale di 100 franchi. Se si considera che partecipa ai costi di esercizio della CSI nella misura di un terzo, negli ultimi anni la Confederazione ha quindi contribuito alla costituzione del patrimonio della CSI con circa un milione di franchi. Ciò significa che già oggi, per il tramite della CSI, la Confederazione è indirettamente co-azionista di eOperations Svizzera SA. La sede della società si trova a Berna. Al momento della costituzione, la CSI era azionista unica della società. La Confederazione, i Cantoni e le principali città furono successivamente invitati a partecipare; l'acquisto di azioni da parte di privati non è previsto. Nella prima fase la CSI intende mantenere la quota di maggioranza in eOperations, cedendo per il momento agli enti pubblici interessati una prima azione. Almeno un'azione è riservata per la Confederazione, da acquistare anche in un secondo momento. Il 12 novembre 2020³, oltre all'azionista di maggioranza CSI, eOperations contava 86 azionisti (26 Cantoni, 46 città/Comuni e 14 organizzazioni detenute da enti di diritto pubblico).

Affinché la Confederazione possa acquisire partecipazioni in una o più organizzazioni (p. es. eOperations) ai fini della collaborazione nell'ambito del Governo elettronico è necessario prevedere una base legale. Il nostro Collegio sostiene la partecipazione della Confederazione e, con decisione del 30 gennaio 2019, ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF), in collaborazione con la Cancelleria federale (CaF) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), rappresentato dall'Ufficio federale di giustizia (UFG), di presentargli un disegno di legge contenente le basi legali necessarie a garantire che la Confederazione possa sempre disporre delle forme di collaborazione oggettivamente più opportune nell'ambito del Governo elettronico.

Inoltre, all'inizio di aprile 2020 il nostro Collegio e l'assemblea plenaria della Conferenza dei Governi cantionali (CdC) hanno approvato un progetto di ampia portata denominato «Amministrazione digitale: progetto per ottimizzare la gestione e il coordinamento nello Stato federale». Con decisione congiunta, il nostro Consiglio e la CdC intendono rafforzare a livello istituzionale la collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni ponendola su nuove basi. Una nuova organizzazione denominata

2 FF 2015 7981. Dall'1.1.2020 al 31.12.2021 era applicabile la Convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera dal 2020 (cfr. FF 2019 7279). Dall'1.1.2022 è in vigore la Convenzione quadro di diritto pubblico concernente l'Amministrazione digitale Svizzera, adottata dal nostro Consiglio il 24.9.2021.

3 Le indicazioni sono consultabili all'indirizzo: www.eoperations.ch > eoperations Svizzera > Azionisti

«Amministrazione digitale Svizzera (ADS)», frutto dell'accorpamento di e-government Svizzera e della CSI, è stata costituita ed è operativa da gennaio 2022. È paritetica ed è finanziata e gestita congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Sul piano amministrativo l'incaricato ADS e la segreteria dell'organizzazione ADS sono aggregati alla Segreteria generale del DFF. Il loro compito principale consiste nel creare a tappe un'organizzazione trasversale a livello statale. La prima fase, che durerà fino al 2022, prevede la realizzazione di una piattaforma politica preposta allo sviluppo di standard, ancora senza la competenza di dichiararli vincolanti ma con un ampio mandato e il diritto di proposta. La seconda fase riguarda la creazione di una piattaforma politica che definisca standard vincolanti, ad esempio nell'ambito della gestione dei dati. La terza fase prevede l'istituzione di un'autorità che avrà un ampio mandato e le competenze necessarie al suo adempimento.

Mentre dunque il progetto «Amministrazione digitale» prevede la costituzione a tappe di un'organizzazione che eventualmente richiederà anche un adeguamento delle basi costituzionali, la legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (LMeCA) crea in maniera puntuale le basi necessarie e possibili nei limiti del vigente ordinamento costituzionale.

A marzo 2021 è stata quindi elaborata l'agenda «Infrastrutture e servizi di base nazionali dell'Amministrazione digitale Svizzera» (di seguito agenda ADS), in stretta collaborazione con la Segreteria e-government Svizzera (e il coordinatore federale per il Governo elettronico), l'ufficio tecnico della CSI e specialisti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. La Confederazione e i Cantoni vi definiscono le proprie ambizioni congiunte nell'ambito dell'amministrazione digitale al fine di avviare prontamente i progetti chiave e procedere risolutamente allo sviluppo di quest'ultima. L'agenda ADS sarà ulteriormente ampliata e integrata con progetti concreti. Allo scopo di accelerare la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi di base necessari per l'esecuzione dei processi elettronici, l'11 giugno 2021 il nostro Consiglio ha deciso di destinare, per gli anni 2022 e 2023, risorse supplementari per un totale di 15 milioni di franchi al finanziamento dell'agenda ADS. Per garantire il finanziamento dell'agenda ADS successivamente al 2023, occorre creare la base per un finanziamento iniziale da parte della Confederazione. La validità della disposizione sarà limitata agli anni 2024–2027. Dopo questo periodo l'organizzazione ADS dovrebbe essere consolidata e quindi non dovrebbe più essere necessario un finanziamento iniziale.

Visto che il finanziamento dell'agenda ADS tocca anche i Cantoni, dall'11 agosto 2021 all'11 novembre 2021 è stata svolta una procedura di consultazione supplementare sulla disposizione transitoria inserita successivamente nell'avamprogetto della LMeCA (AP-LMeCA; cfr. n. 2.2).

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

Innanzitutto è stata esaminata la possibilità di realizzare la trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica sulla scorta delle basi legali esistenti. In tale contesto sono state riscontrate in diversi settori lacune normative che ostacolano la trasformazione digitale. In primo luogo, non vi sono disposizioni che disciplinino i principi da

rispettare nell'ambito della digitalizzazione. Mancano inoltre esplicite basi legali per la collaborazione con altri enti pubblici, così come per la partecipazione finanziaria ai progetti di digitalizzazione. A queste condizioni, la collaborazione trasversale ai diversi livelli statali è possibile solo in maniera puntuale. In assenza di una normativa esplicita, non è chiara la situazione giuridica rispetto alla messa a disposizione di Software Open Source (OSS). Una trasformazione digitale al passo con i tempi non sarebbe sufficientemente supportata dalle basi legali esistenti.

È stata inoltre verificata la possibilità di completare in modo puntuale gli atti normativi in vigore anziché emanare una legge. Tale opzione è stata respinta perché impedirebbe una visione d'insieme sulle disposizioni vigenti nel campo della digitalizzazione.

L'ipotesi di integrare i principi degli Open Government Data (OGD) nella legge del 17 dicembre 2004⁴ sulla trasparenza (LTras) è stata scartata nel 2015 nell'ambito dei lavori del gruppo Diritto OGD e nella fase di elaborazione del presente disegno di legge. Benché il principio OGD sia senz'altro strettamente collegato con le finalità della LTras, in quanto come la LTras intende garantire l'accesso alle informazioni e ai dati dell'amministrazione e contribuire quindi alla trasparenza di quest'ultima, esistono anche delle differenze fondamentali che precludono l'integrazione degli OGD nella LTras: quest'ultima contiene una regolamentazione passiva dell'informazione (principio della richiesta), mentre gli OGD si basano su una regolamentazione attiva (principio dell'offerta). Inoltre, la LTras comprende ogni informazione registrata su un supporto qualsiasi, in possesso dell'autorità da cui proviene o a cui è stata comunicata e concernente l'adempimento di un compito pubblico (art. 5 cpv. 1 LTras). Ai sensi della LTras sono considerati ufficiali anche i documenti che possono essere allestiti mediante un trattamento informatico semplice sulla base di informazioni registrate (art. 5 cpv. 2 LTras). Nel campo di applicazione degli OGD rientrano invece solo i dati che le unità amministrative hanno raccolto o prodotto nell'adempimento dei loro compiti e quelli che sono salvati in forma elettronica e strutturati in collezioni. Se i dati sono resi pubblicamente accessibili come OGD conformemente alla presente legge, secondo la LTras il diritto di consultazione di ogni persona è considerato adempiuto (cfr. art. 6 cpv. 3 LTras).

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

1.3.1 **Rapporto con il programma di legislatura**

Nel messaggio del 29 gennaio 2020⁵ sul programma di legislatura 2019–2023 viene annunciata l'adozione del messaggio sul presente disegno di legge quale provvedimento necessario al raggiungimento dell'obiettivo 2 («*La Confederazione fornisce le*

⁴ RS 152.3

⁵ FF 2020 1565, in particolare 1623.

sue prestazioni statali in modo efficiente e il più possibile digitale)⁶. Nel decreto federale del 21 settembre 2020⁷ sul programma di legislatura 2019–2023, l'adozione del messaggio sulla presente legge federale⁸ è presentata come il provvedimento 4, necessario per raggiungere il suddetto obiettivo 2.

Il presente disegno di legge costituisce inoltre una pietra miliare importante nel percorso di realizzazione della Strategia di e-government Svizzera 2020–2023⁹, la cui attuazione è stata esplicitamente menzionata nel citato decreto federale tra i provvedimenti da adottare. L'obiettivo di questo provvedimento è la fornitura delle prestazioni statali da parte della Confederazione in modo efficiente e il più possibile digitale.

Nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁰ sul corrente programma di legislatura si leggeva inoltre che la Strategia di e-government Svizzera permetterà di realizzare diverse misure della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni nei campi d'azione chiave «Interazione e partecipazione», «Servizi di base e infrastruttura», «Organizzazione e basi legali» nonché «Fiducia e conoscenza».

L'avvenuta creazione di eOperations e la prevista partecipazione della Confederazione nella medesima costituiscono un progetto strategico con l'obiettivo operativo di creare un'organizzazione comune per l'acquisto, la gestione e la manutenzione di soluzioni comuni per il Governo elettronico¹¹.

Altrimenti detto, eOperations corrisponde alla volontà politica della Confederazione e dei Cantoni, così come espressa nella Convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera e nella Strategia di e-government Svizzera. Anche nella Convenzione quadro di diritto pubblico concernente l'Amministrazione digitale Svizzera¹², in vigore dal 1° gennaio 2022, è previsto fra i principi che l'organizzazione ADS collabori con eOperations.

Affinché l'obiettivo di eOperations, ossia la creazione e la gestione comune di soluzioni informatiche per le prestazioni digitali delle autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, possa realizzarsi, appare evidente l'utilità della partecipazione della Confederazione in eOperations mediante l'acquisto di azioni (almeno un'azione del valore nominale di fr. 100). Visto che la Confederazione si è attivata per prima chiedendo di analizzare la necessità di creare un'organizzazione incaricata di occuparsi degli aspetti operativi nell'ambito del Governo elettronico, sarebbe incomprensibile per gli altri enti pubblici se adesso rinunciassero alla partecipazione in eOperations.

⁶ Obiettivo 2 dell'indirizzo politico 1: all'epoca ancora con il titolo «Legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici nell'amministrazione».

⁷ FF 2020 7365, in particolare 7366.

⁸ Qui ancora con il precedente titolo «Legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici nell'amministrazione».

⁹ Cfr. n. 1.3.2.

¹⁰ FF 2020 1565, 1623

¹¹ Obiettivo 4 degli obiettivi operativi contenuti nelle linee guida 2017–2019.

¹² FF 2021 3030

1.3.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Strategia di e-government Svizzera

Il progetto strategico eOperations ha creato le premesse per un'organizzazione gestita congiuntamente da Confederazione, Cantoni e Comuni e si rifà a sua volta alla Strategia di e-government Svizzera. Il 20 novembre 2019 il nostro Consiglio ha adottato la Strategia di e-government Svizzera 2020–2023¹³, nell'ambito della quale vengono prese in esame misure per un cambiamento culturale nelle amministrazioni pubbliche nel segno della digitalizzazione. Con il principio del «digital first», la strategia intende promuovere l'affermazione del canale elettronico come prima scelta per lo scambio di documenti delle autorità. Anche la collaborazione tra le autorità è destinata a intensificarsi.

La creazione di basi legali per la conclusione di convenzioni sulla collaborazione con altri enti pubblici, come pure per la messa a disposizione e l'utilizzo di mezzi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) delle autorità federali (in particolare servizi di base e servizi elettronici) sono (anch'esse) misure volte a dare al Governo il margine di manovra necessario per l'attuazione della Strategia di e-government Svizzera. Entrambe le misure scaturiscono dalla decisione presa dal nostro Collegio il 14 novembre 2018 di affidare al DFF l'incarico di chiarire, in collaborazione con la CdC, la possibilità di elaborare delle basi legali più vincolanti per la collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni nell'ambito del Governo elettronico.

Anche le disposizioni relative alla definizione degli standard (art. 12 del disegno della LMeCA [D-LMeCA]), alle interfacce (art. 13 D-LMeCA) e alla piattaforma di interoperabilità (art. 14 D-LMeCA) sono in linea con la Strategia di e-government Svizzera, la quale stabilisce che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono mirare a soluzioni standardizzate e interfacce aperte (vedi pag. 9 della strategia).

«Tallinn Declaration on eGovernment»

L'obiettivo della dichiarazione di Tallinn sul Governo elettronico è lo sviluppo della digitalizzazione nell'amministrazione. Devono essere offerte più prestazioni di servizi digitali amministrative e i sistemi informatici dei Paesi devono essere maggiormente collegati fra loro.

Per quanto riguarda la gestione di servizi di base e di servizi elettronici mediante i mezzi TIC, gli Stati firmatari della dichiarazione si sono dichiarati favorevoli a promuovere l'utilizzo transfrontaliero di prestazioni digitali delle autorità e di servizi di base. A tal fine sono necessari sistemi interoperabili. In Svizzera, Paese che ha sottoscritto la dichiarazione il 6 ottobre 2017, viene attribuita la massima importanza a questo principio, poiché senza l'applicazione di standard e senza garanzia dell'interoperabilità non sono possibili processi efficienti ed economici tra i livelli statali.

¹³ FF 2019 7289

Open Source

Il 5 febbraio 2019, l'ex Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC¹⁴) ha abrogato la Strategia parziale Open Source del 15 marzo 2005 in quanto direttiva TIC della Confederazione, sostituendola con la guida strategica sugli OSS nell'amministrazione federale del 1° febbraio 2019¹⁵, avente carattere di raccomandazione. In questa guida si sottolinea che già oggi taluni uffici federali mettono a disposizione componenti software di ampia portata sotto forma di OSS. Altri uffici sarebbero invece più riluttanti a farlo, data l'assenza di una base legale chiara in tal senso. La normativa proposta eliminerà questa incertezza giuridica.

Strategia Open Government Data

Il 30 novembre 2018 il nostro Consiglio ha approvato la seconda Strategia sul libero accesso ai dati pubblici in Svizzera 2019–2023 (di seguito Strategia OGD)¹⁶. A partire dal 2020, possibilmente tutti i nuovi dati dei servizi federali devono essere pubblicati come dati amministrativi aperti, liberamente utilizzabili e leggibili a macchina. La strategia è vincolante per l'Amministrazione federale e, nell'articolo 10 D-LMeCA, trova ora applicazione a livello di legge.

Strategia per lo sviluppo della gestione comune dei dati di base della Confederazione

A dicembre 2018 il nostro Consiglio ha approvato la Strategia per lo sviluppo della gestione comune dei dati di base della Confederazione¹⁷. Lo scopo dichiarato di quest'ultima è in linea con gli obiettivi della citata dichiarazione di Tallinn sul Governo elettronico: in futuro, i dati di base utilizzati più volte dovranno essere gestiti congiuntamente nonché messi a disposizione di tutti i livelli federali e degli ambienti autorizzati. In questo modo si mira a sostenere la trasformazione digitale delle autorità. La gestione dei dati di base consente di fare in modo che i cittadini e le imprese debbano comunicare una sola volta i propri dati all'amministrazione (principio «once only»)¹⁸. Grazie alla gestione e all'uso congiunti da parte delle autorità, è possibile ridurre le cause di errore e gli oneri amministrativi, sgravando al tempo stesso i cittadini e le imprese. Per limitare la complessità e minimizzare i rischi, il nostro Consiglio ha stabilito un'introduzione a tappe della gestione dei dati di base.

¹⁴ Il settore Trasformazione digitale e governance delle TIC (TDT) ha avviato la propria attività come nuova unità della Cancelleria federale l'1.1.2021 assumendo i compiti dell'ex Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC).

¹⁵ Consultabile all'indirizzo: www.bk.admin.ch > Trasformazione digitale e governance delle TIC > Direttive TIC > Strategie e strategie parziali > Strategie parziali TIC dell'Amministrazione federale > SB004 – Strategia parziale del Software Open Source (OSS) (disponibile soltanto in ted.).

¹⁶ FF 2019 813

¹⁷ Consultabile all'indirizzo: www.bk.admin.ch > Trasformazione digitale e governance delle TIC > Direttive TIC > Strategie e strategie parziali > Strategie parziali TIC dell'Amministrazione federale.

¹⁸ Cfr. in merito anche la mozione 16.4011 «Digitalizzazione. Evitare i doppiami nella rilevazione dei dati», presentata dal Gruppo liberale radicale e adottata dal Parlamento il 13.6.2017. La mozione chiede che l'amministrazione pubblica sfrutti le opportunità offerte dalla digitalizzazione ed elimini i doppiami nella rilevazione dei dati.

Obiettivi strategici per le ambizioni dichiarate nell'agenda ADS

Nell'agenda ADS, elaborata a marzo 2021, la Confederazione e i Cantoni definiscono le proprie ambizioni congiunte in materia di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi di base per l'amministrazione digitale. Tali ambizioni devono quindi essere realizzate con progetti concreti dell'agenda ADS. La Confederazione e i Cantoni decidono insieme le fasi successive per ogni ambizione.

Le cinque ambizioni definite si possono assegnare agli obiettivi e ai principi strategici illustrati di seguito¹⁹.

- | | |
|---|--|
| Ambizione – Canale digitale tra la popolazione e l'amministrazione | <ul style="list-style-type: none"> – Strategia Svizzera digitale: partecipazione politica ed e-government – Strategia di e-government Svizzera: campo d'azione «Interazione e partecipazione» – Dichiarazione di Tallinn: principi «Digital-by-default, inclusiveness and accessibility»; «Openness and transparency» – Linee direttive dei Cantoni: principi «Esperienza cliente»; «Once only e No-stop government»; «Fiducia, sicurezza e proprietà dei dati» – Strategia TIC della Confederazione 2020–2023: iniziativa strategica principio «once only» |
| Ambizione – Scambio di dati automatizzato con l'economia | <ul style="list-style-type: none"> – Strategia Svizzera digitale: partecipazione politica ed e-government – Strategia di e-government Svizzera: campo d'azione «Interazione e partecipazione» – Dichiarazione di Tallinn: principio «Digital-by-default, inclusiveness and accessibility» – Linee direttive dei Cantoni: principi «Esperienza cliente»; «Once only e No-stop government»; «Fiducia, sicurezza e proprietà dei dati» – Strategia TIC della Confederazione 2020–2023: iniziativa strategica «Focalizzazione sull'utente»; principio «once only» |

¹⁹ «Amministrazione digitale Svizzera. Rapporto sull'agenda (Infrastrutture nazionali e servizi di base Amministrazione digitale Svizzera)», allegato; consultabile all'indirizzo www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/67071.pdf (disponibile soltanto in ted. e franc.).

**Ambizione –
Identificazione
digitale riconosciuta
da tutte le autorità**

- Strategia Svizzera digitale: partecipazione politica ed e-government
- Strategia di e-government Svizzera: campo d’azione «Servizi di base e infrastruttura»
- Dichiarazione di Tallinn: principio «Trustworthiness and Security»
- Linee direttive dei Cantoni: principio «Fiducia, sicurezza e proprietà dei dati»

**Ambizione –
Modello federale di
gestione dei dati**

- Strategia Svizzera digitale: partecipazione politica ed e-government
- Strategia di e-government Svizzera: campo d’azione «Servizi di base e infrastruttura»
- Dichiarazione di Tallinn: principi «Once only»; «Interoperability by default»
- Linee direttive dei Cantoni: principio «Once only e No-stop government»
- Strategia TIC della Confederazione 2020–2023: iniziativa strategica principio «once only»

**Ambizione – Basi
istituzionali per
i servizi cloud
nell’amministra-
zione**

- Strategia Svizzera digitale: partecipazione politica ed e-government
- Strategia di e-government Svizzera: campo d’azione «Servizi di base e infrastruttura»
- Dichiarazione di Tallinn: principi «Trustworthiness and security»; «Interoperability by default»; «Horizontal enabling policy steps»
- Strategia TIC della Confederazione 2020–2023: iniziative strategiche «Multicloud ibrido»; «Nuove tecnologie»; «Acquisti»
- Rapporto sul fabbisogno di uno «Swiss cloud»: nel quadro dello sviluppo dell’Amministrazione digitale Svizzera (ADS), realizzazione delle basi istituzionali dell’Amministrazione svizzera ai fini dell’utilizzo delle prestazioni cloud comuni (campo d’azione 4)

L’organizzazione ADS gestisce l’agenda e i progetti, assicura la partecipazione dei tre livelli statali e di importanti gruppi d’interesse e prepara le basi decisionali per la Confederazione e i Cantoni²⁰.

²⁰ «Amministrazione digitale Svizzera. Rapporto sull’agenda (Infrastrutture nazionali e servizi di base Amministrazione digitale Svizzera)», pagg. 4 e 7.

1.4 Interventi parlamentari

Postulato Glättli 14.4275

Il postulato 14.4275 «Come fare per permettere esplicitamente il rilascio di Software Open Source da parte della Confederazione?», depositato dal consigliere nazionale Glättli, invitava il nostro Consiglio a esaminare se la legge federale del 7 ottobre 2005²¹ sulle finanze della Confederazione (LFC) poteva essere completata in modo da permettere esplicitamente il rilascio di codici sorgente da parte della Confederazione e, se del caso, di proporre i necessari adeguamenti per garantire l'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale sul Software Open Source. Il 22 marzo 2017, in adempimento del postulato, il nostro Collegio ha pubblicato il rapporto²² sul rilascio di OSS da parte dell'amministrazione federale e proposto di togliere dal ruolo il postulato. Il rapporto ha evidenziato che in quel momento nell'Amministrazione federale soltanto in casi rari si ravvisava la necessità di rilasciare OSS e ha concluso affermando che l'articolo 41 e seguente LFC conteneva già una base legale sufficiente per il rilascio a titolo oneroso di OSS. Tuttavia, quest'ultimo doveva necessariamente avvenire per il tramite delle unità amministrative menzionate nell'articolo 41a capoverso 1 LFC o in una legge speciale. Sul fatto se fosse necessaria una base legale anche per il rilascio di OSS senza il pagamento di licenze, ci sono state invece opinioni contrastanti. Il postulato non è stato pertanto tolto dal ruolo.

Il nostro Consiglio conferì quindi al DFF l'incarico di chiarire, in collaborazione con il DFGP, le questioni rimaste in sospeso e di elaborare le basi legali eventualmente necessarie.

Con il presente disegno di legge, che crea basi legali chiare per la messa a disposizione di OSS da parte dell'Amministrazione federale senza il pagamento di licenze, l'incarico può considerarsi espletato.

Mozione Graf-Litscher 19.3160

Nel quadro della mozione 19.3160 «Quadro legale unitario per la pubblicazione e la fruizione di dati e servizi non personali dell'amministrazione federale (legge sugli open government data)», depositata dalla consigliera nazionale Graf-Litscher, il nostro Collegio è stato incaricato di elaborare un quadro legale unitario per regolamentare la pubblicazione di Open Government Data (OGD). Tutti i dati e servizi non personali prodotti o raccolti dall'Amministrazione federale nel quadro della sua attività devono essere in linea di principio pubblicati e messi gratuitamente a disposizione del pubblico, che potrà così accedervi liberamente. Il 22 maggio 2019 abbiamo proposto di respingere la mozione, poiché nella Strategia OGD erano già state definite condizioni quadro vincolanti per l'attuazione degli OGD, tra l'altro in ossequio alla raccomandazione del Controllo federale delle finanze (CDF), che chiedeva di creare a lungo

²¹ RS 611.0

²² Consultabile all'indirizzo: www.parlamento.ch > Ricerca: 14.4275 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare (<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20144275/Bericht%20BR%20D.pdf>).

termine condizioni vincolanti ed efficaci per gli OGD²³. È stato così sancito il principio della pubblicazione by default («open data by default») per tutti i nuovi dati pubblicati dall'Amministrazione federale a partire dal 2020. Inoltre, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) è stato incaricato di verificare la possibilità di fissare in modo ottimale nel diritto i principi menzionati nella mozione, così come altri principi OGD, tenendo conto della possibile perdita d'introiti e delle sue conseguenze. Con il presente disegno di legge, che sancisce nel diritto il principio «open data by default» per l'Amministrazione federale centrale, l'incarico può considerarsi espletato. La mozione è stata ritirata il 10 marzo 2021.

Mozione Riklin 17.4246

In questa prima fase non si dà seguito alla richiesta della mozione Riklin 17.4246 «Proseguire la strategia di libero accesso ai dati pubblici dopo il 2019», ossia di obbligare, oltre che l'Amministrazione federale, anche le imprese parastatali federali a pubblicare i loro dati²⁴. Nell'ambito della politica della Confederazione in quanto ente proprietario, si mira però alla sua attuazione anche nelle aziende parastatali²⁵. Alcune di queste, come Swisscom e le FFS pubblicano già oggi parte dei loro dati sotto forma di OGD.

Interpellanza Gapany 21.3650

In merito alle disposizioni sul finanziamento iniziale relativo al periodo 2024–2027 per il promovimento di infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari (art. 16 D-LMeCA), previste nel disegno di legge, va ricordata l'interpellanza 21.3650 «Voto elettronico. Come vengono sostenuti i Cantoni precursori?», depositata il 7 giugno 2021 dalla consigliera agli Stati Gapany. L'interpellanza si riferisce all'intenzione della Confederazione di accelerare lo sviluppo digitale dei servizi di base e delle infrastrutture attraverso un finanziamento iniziale nel quadro dell'ADS. L'autrice dell'interpellanza ritiene che la ripresa delle prove di voto elettronico rientri tra i progetti prioritari e, in particolare, si chiede quali siano gli strumenti contemplati dal diritto federale che permetterebbero alla Confederazione di partecipare ai costi assunti dai Cantoni in vista dell'introduzione del voto elettronico.

Il 1° settembre 2021 il nostro Consiglio ha preso posizione in merito all'interpellanza 21.3650, spiegando che la Confederazione dispone attualmente già di due strumenti per cofinanziare i costi di progetti cantonali per l'introduzione del voto elettronico: il piano di attuazione della Strategia di e-government Svizzera e la successiva organizzazione ADS nonché, sebbene solo in parte, l'articolo 21 della legge del 26 settembre 2014²⁶ sugli Svizzeri all'estero (LSEst) e l'articolo 15 dell'ordinanza del 7 ottobre 2015²⁷ sugli Svizzeri all'estero (OSEst). In passato la Confederazione

²³ Cfr. il riassunto del rapporto del CDF del 24.07.2018 «Attuazione della Strategia di Open Government Data Svizzera presso la Confederazione», consultabile all'indirizzo: www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Comunicazione istituzionale > Ricerca pubblicazioni per numero PA > 17491 (rapporto completo disponibile soltanto in ted.).

²⁴ Parere del Consiglio federale del 14.2.2018 relativo alla mozione Riklin 17.4246, consultabile all'indirizzo: www.parlamento.ch > Ricerca: 17.4246.

²⁵ Strategia OGD, n. 4.2.3.

²⁶ RS 195.1

²⁷ RS 195.11

aveva già cofinanziato progetti sulla base di questi strumenti (p. es. costi di sviluppo dei sistemi nei Cantoni pilota²⁸). Inoltre, come precisato, il progetto «Vote électronique» fa parte del piano di attuazione 2021–2023 della Strategia di e-government Svizzera. Il piano di attuazione finanziato in pari misura da Confederazione e Cantoni metterebbe a disposizione del voto elettronico 0,25 milioni di franchi all'anno fino al 2023. Questa somma sarebbe pianificata per cofinanziare i costi cantonali a sostegno delle misure di riorganizzazione. Al fine di accelerare la realizzazione dell'amministrazione digitale, il nostro Consiglio avrebbe deciso un finanziamento iniziale di 15 milioni in più per gli anni 2022 e 2023 a favore dell'agenda «Infrastrutture e servizi di base nazionali dell'Amministrazione digitale Svizzera». Un portafoglio iniziale di questa agenda è stato elaborato con i partner (Cantoni e Comuni) nella seconda metà del 2021.

A causa di una procedura di consultazione ancora in corso all'epoca, nel parere citato il nostro Consiglio non ha parlato della disposizione sul finanziamento iniziale relativo al periodo 2024–2027 per il promovimento di infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari (art. 16 D-LMeCA), integrata solo successivamente nel disegno di LMeCA. A seguito del parere espresso dal nostro Collegio, l'interpellanza 21.3650 è stata liquidata dal Consiglio degli Stati il 29 settembre 2021.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Procedura di consultazione sull'AP-LMeCA

L'11 dicembre 2020 il nostro Consiglio ha adottato l'AP-LMeCA e il rapporto esplicativo, incaricando il DFF di svolgere una procedura di consultazione. La consultazione si è conclusa il 25 marzo 2021. Complessivamente al DFF sono pervenuti 75 pareri (Cantoni e CdC: 24; partiti: 8; associazioni dell'economia: 8; organizzazioni e altri ambienti interessati: 34).

Fra i partecipanti alla consultazione, 32, ossia circa due quinti degli stessi, hanno accolto sostanzialmente con favore le finalità e gli indirizzi dell'avamprogetto, sebbene in alcuni casi siano state espresse delle riserve. 22 partecipanti alla consultazione, tra i quali 16 Cantoni e la CdC, hanno esplicitamente respinto il progetto nella forma attualmente sottoposta.

Le riserve dei partecipanti favorevoli riguardano principalmente la facoltà del nostro Consiglio, prevista nell'avamprogetto, di obbligare le autorità dei Cantoni come pure le persone e organizzazioni esterne incaricate da questi ultimi dell'esecuzione del diritto federale a utilizzare servizi elettronici delle autorità (art. 12 cpv. 3 AP-LMeCA) e ad applicare determinati standard (art. 12 cpv. 3 AP-LMeCa). È stato apprezzato in particolare l'approccio alla regolamentazione scelto, che prevede di riunire in un atto normativo centrale le questioni relative all'amministrazione digitale che secondo la Confederazione sono da chiarire a livello legislativo invece di disciplinarle punto per punto in singole leggi specifiche. Inoltre, hanno incontrato ampio consenso le basi

²⁸ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico, FF **2013** 4335, 4422 seg.

legali sul Software Open Source (art. 10 AP-LMeCA) e sugli Open Government Data (art. 11 AP-LMeCA). In riferimento alle contestate dichiarazioni di obbligatorietà menzionate in precedenza, alcuni partecipanti hanno chiesto che il campo di applicazione della legge sia limitato ai progetti di digitalizzazione della Confederazione.

Secondo la CdC, i Governi cantonali potrebbero sostenere in svariati punti l'avamprogetto. In particolare hanno accolto con favore il fatto che si intenda creare una base legale per la partecipazione della Confederazione a eOperations Svizzera SA (art. 6 AP-LMeCA). I Governi cantonali ritengono però che sia necessario fare chiarezza sul rapporto tra l'avamprogetto e il progetto ADS, nell'ambito del quale la Confederazione e i Cantoni stanno gettando le basi per la creazione di una nuova organizzazione. La legge dovrebbe essere concepita in modo tale da sostenere il progetto ADS e non da entrare in concorrenza con quest'ultimo. I Governi cantonali faticano tuttavia a comprendere il motivo per cui la Confederazione in questa fase di slancio cooperativo voglia imporre ai Cantoni regole unilaterali che costituiscono un'ingerenza nella sovranità degli stessi. Per quanto riguarda le prescrizioni vincolanti previste dalla Confederazione per i Cantoni (dichiarazioni di obbligatorietà), i Governi cantonali ritengono non vi sia una base costituzionale che consenta alla Confederazione di interferire in questa misura nell'autonomia dei Cantoni. Le sfide della trasformazione digitale possono essere superate con successo soltanto se si sceglie un approccio collaborativo, che tenga conto dei principi generali alla base del federalismo in Svizzera. In questo senso il progetto ADS offre le condizioni ottimali. Dopo la realizzazione della piattaforma politica preposta allo sviluppo degli standard a partire dal 1° gennaio 2022 potranno essere avviati i lavori politici e giuridici preliminari per le successive fasi di sviluppo. Alla luce di queste considerazioni, quindi, i Governi cantonali respingono in modo netto le prescrizioni vincolanti previste per i Cantoni dagli articoli 12 (servizi elettronici delle autorità) e 13 (standard) dell'avamprogetto, tra l'altro anche perché i Cantoni dovrebbero disporre di un margine di manovra il più possibile ampio per l'attuazione del diritto federale.

Complessivamente, si constata che le disposizioni più contestate dell'avamprogetto riguardano il potere del nostro Consiglio di dichiarare obbligatori l'utilizzo di servizi elettronici delle autorità e l'applicazione di determinati standard per i Cantoni come pure per le persone e organizzazioni esterne incaricate da questi ultimi dell'esecuzione del diritto federale. Queste due disposizioni non hanno raccolto un consenso unanime e incondizionato da parte dei partecipanti alla consultazione. Il presente disegno della LMeCA rivista tiene conto di questa opposizione – manifestata non solo dai Cantoni – alle dichiarazioni di obbligatorietà e rinuncia a queste due disposizioni (art. 12 cpv. 3 e 13 cpv. 2 AP-LMeCA). Si dovranno invece portare avanti progetti chiave per una regolamentazione uniforme dell'utilizzo delle prestazioni elettroniche delle autorità (secondo la nuova terminologia: mezzi TIC) e dell'applicazione degli standard nel quadro di una collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni in seno all'organizzazione ADS. La rinuncia alle dichiarazioni di obbligatorietà ha come conseguenza che le amministrazioni cantonali e le organizzazioni e le persone di diritto pubblico o privato incaricate dalla Confederazione o dai Cantoni dell'esecuzione del diritto federale non rientrano più nel campo di applicazione della legge per mancanza di norme vincolanti a loro indirizzate (cfr. la versione iniziale dell'art. 2 cpv. 2 AP-LMeCA e il commento all'art. 2 D-LMeCA rivisto).

Inoltre, i partecipanti alla consultazione hanno individuato nell'avamprogetto le seguenti necessità di miglioramento (principali critiche):

- data la sua indipendenza istituzionale dal nostro Consiglio e dall'Amministrazione federale, il Ministero pubblico della Confederazione suggerisce di concedergli la possibilità di essere assoggettato alla legge (o a parti di essa) come i Servizi del Parlamento e i tribunali federali. Questa richiesta è stata accolta nel disegno di legge (cfr. art. 2 cpv. 3 D-LMeCA);
- la CdC ha proposto di aggiungere ai principi menzionati nell'articolo 4 dell'avamprogetto il principio della sostenibilità affinché se ne tenga conto in modo sistematico al momento dello sviluppo di prestazioni e standard, della conclusione di convenzioni o quando vengono delegati dei compiti. Il disegno di legge stabilisce ora espressamente che le autorità federali devono attenersi al principio della sostenibilità (cfr. art. 3 cpv. 3 D-LMeCA);
- alcuni partecipanti alla consultazione hanno espresso il desiderio di rendere più vincolante il principio «digital first» (art. 3 cpv. 1 AP-LMeCA), mentre altri hanno segnalato i pericoli ivi connessi (in particolare la penalizzazione di gruppi di cittadini con poca familiarità con il digitale; divario digitale). Nel disegno il principio è stato modificato in modo che le autorità federali siano ora tenute a impiegare, laddove opportuno, i mezzi elettronici per interagire;
- per quanto riguarda le disposizioni transitorie relative agli Open Government Data (art. 16 AP-LMeCA), diversi partecipanti alla consultazione hanno chiesto di ridurre sensibilmente il previsto termine di transizione di cinque anni per rendere pubblicamente accessibili i dati. In merito ai motivi che impediscono di dar seguito a tale richiesta nel disegno di legge si rimanda al commento all'articolo 18 D-LMeCA;
- in particolare i rappresentanti della società civile digitale hanno espresso la loro delusione per l'assenza nell'avamprogetto di disposizioni sul tema delle «interfacce», che a loro dire va trattato in un articolo a sé stante. Le interfacce disponibili e i rispettivi metadati dovrebbero essere pubblicati su una piattaforma centrale, così come previsto per gli OGD, o, idealmente, sulla stessa piattaforma. Queste proposte sono state accolte nel disegno di legge, che ora contiene una disposizione sulle interfacce (art. 13 D-LMeCA) e una sulla piattaforma di interoperabilità (art. 14 D-LMeCA).

I pareri e il rapporto sui risultati sono disponibili su Fedlex, la piattaforma di pubblicazione del diritto federale²⁹.

²⁹ www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concludere > 2021 > DFF

2.2 **Procedura di consultazione sulla disposizione transitoria** **Articolo 16^{bis} AP-LMeCA**

Dopo la procedura di consultazione sull'AP-LMeCA (e dopo che l'11 giugno 2021 il nostro Consiglio aveva già deciso di destinare, per gli anni 2022 e 2023, risorse supplementari per un totale di 15 milioni di franchi al finanziamento dell'agenda ADS) è emersa la necessità di assicurare il finanziamento dell'agenda ADS anche successivamente al 2023. A tale scopo è stata elaborata una disposizione transitoria³⁰ volta a disciplinare le condizioni quadro alle quali la Confederazione si impegna a garantire il finanziamento iniziale dei progetti dell'agenda ADS. Tale disposizione, la cui validità è limitata a quattro anni, è stata inserita nell'AP-LMeCA come nuovo articolo 16^{bis}³¹. Siccome la disposizione comporta anche una partecipazione dei Cantoni al finanziamento iniziale, l'11 agosto 2021 il nostro Consiglio ha adottato l'avamprogetto della disposizione transitoria e il rapporto esplicativo, incaricando il DFF di indire una procedura di consultazione supplementare. Questa si è svolta dall'11 agosto 2021 all'11 novembre 2021.

La valutazione dei pareri pervenuti ha evidenziato che 33 dei 39 partecipanti alla consultazione – ossia oltre quattro quinti – accoglie in linea di massima con favore l'avamprogetto della disposizione transitoria. I partecipanti favorevoli comprendono 23 Cantoni, tre partiti, quattro associazioni dell'economia, un'associazione mantello e due organizzazioni. I Cantoni a favore affermano in particolare che il finanziamento congiunto dell'agenda ADS da parte della Confederazione e dei Cantoni permette di accelerare lo sviluppo di servizi di base e infrastrutture urgentemente necessari, per esempio i servizi di identificazione elettronica, e di prepararne l'introduzione negli enti pubblici. Viene accolta con favore in particolare la partecipazione dei Cantoni alla definizione dell'agenda e al finanziamento dei vari progetti. I suddetti Cantoni suppongono che il finanziamento e la messa a disposizione congiunti dei progetti si tradurrà in un notevole potenziale di sinergie per tutti gli attori coinvolti. Ritengono che la LMeCA sia il dispositivo adeguato per disciplinare il finanziamento iniziale da parte della Confederazione. Con la soluzione proposta il finanziamento iniziale potrebbe essere realizzato rapidamente e in modo pragmatico grazie ad un approccio cooperativo. La mancanza di un finanziamento garantito rallenterebbe considerevolmente i progressi nell'ambito dell'attuazione del Governo elettronico.

Solamente due partecipanti alla consultazione (due Cantoni) hanno manifestato espressamente la propria contrarietà all'avamprogetto della disposizione transitoria sottoposta. Entrambi i Cantoni ricordano che avevano già respinto nel suo insieme l'AP-LMeCA nella precedente procedura di consultazione. L'aggiunta della nuova disposizione transitoria non modifica la loro posizione.

Sul piano materiale, i partecipanti alla consultazione hanno fornito i seguenti suggerimenti ed espresso le seguenti critiche rispetto all'avamprogetto della disposizione transitoria (punti essenziali):

³⁰ Nel D-LMeCA il finanziamento iniziale non è più formulato come disposizione transitoria.

³¹ Nel D-LMeCA è ora il nuovo art. 16.

- il lasso di tempo di quattro anni (2024–2027) previsto per il finanziamento iniziale è stato giudicato troppo breve da alcuni Cantoni. Per questo motivo, per i progetti di digitalizzazione della pubblica amministrazione si dovrebbe prendere in considerazione un finanziamento a lungo termine, ossia duraturo. Altri partecipanti hanno espresso per contro il timore che tale finanziamento diventi permanente, ragion per cui il finanziamento iniziale andrebbe concluso in ogni caso dopo quattro anni;
- quasi la metà dei Cantoni ha chiesto che sia prevista la possibilità per i Cantoni che non partecipano al finanziamento dell’agenda di aderire successivamente a singoli progetti sulla base di un contratto individuale. Sarebbe quindi opportuno precisare le modalità della successiva integrazione di questi Cantoni o le possibilità di acquistare le soluzioni sviluppate e, in particolare, le modalità finanziarie (cfr. in proposito nel presente messaggio il commento all’art. 16 cpv. 2 D-LMeCA);
- circa un terzo dei Cantoni ha sottolineato che la partecipazione cantonale ai costi di almeno un terzo prevista al capoverso 4 della disposizione transitoria significa anche che l’agenda ADS deve includere progetti alla cui realizzazione la maggioranza dei Cantoni è fortemente interessata;
- singoli Cantoni hanno giudicato troppo bassa, troppo imprecisa o troppo limitata la partecipazione della Confederazione al finanziamento iniziale per un «massimo di due terzi». È stato altresì espresso il timore che il tipo di finanziamento dei progetti secondo la chiave di riparto prevista nel capoverso 4 potrebbe indurre a chiedere ai Cantoni di contribuire finanziariamente anche a progetti meramente federali (cfr. in proposito nel presente messaggio il commento all’art. 16 cpv. 4 D-LMeCA).

I pareri e il rapporto sui risultati sono disponibili su Fedlex, la piattaforma di pubblicazione del diritto federale³².

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

Il governo elettronico, oggi sinonimo di un’amministrazione moderna ed efficiente, ha acquisito una grande importanza nel contesto internazionale. Tanto sul piano europeo quanto su quello globale vengono concepiti e attuati programmi e iniziative di vario tipo per lo sviluppo e la realizzazione di un’amministrazione digitale. Si riporta di seguito lo stato della trasformazione digitale sulla scorta degli esempi della *Germania*, che come la Svizzera sta per avviare un grande processo di trasformazione nell’ambito del Governo elettronico e sottostà a condizioni quadro equiparabili (in particolare il federalismo), dell’*Austria*, che ha già compiuto notevoli progressi verso la realizzazione dell’amministrazione digitale, e dell’*Estonia*, che è uno dei Paesi più

³² www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFF

avanzati³³ nella digitalizzazione dell'amministrazione. Infine, vengono esposti in sintesi gli attuali sviluppi nell'*Unione europea*.

Germania

In Germania la legge sull'accesso online («Onlinezugangsgesetz», OZG), entrata in vigore nell'agosto 2017, ha posto le basi per la digitalizzazione dell'amministrazione a livello nazionale. Entro il 2022 lo Stato federale, i Länder e i Comuni dovranno offrire tutte le prestazioni amministrative anche in forma digitale attraverso portali dell'amministrazione collegati tra di loro. Questo significa che devono essere digitalizzate oltre 6000 prestazioni amministrative a livello federale, dei Länder e comunale, raggruppate in 575 prestazioni secondo l'OZG. È inoltre necessaria la creazione di un'infrastruttura informatica che consenta ai cittadini e alle imprese di accedere facilmente a tali prestazioni. A livello attuativo, la priorità assoluta è sviluppare tutti i processi di digitalizzazione in modo che risultino per quanto possibile di facile utilizzo per gli utenti.

In Germania la digitalizzazione dell'amministrazione è relativamente complessa vista l'organizzazione federale del Paese. Ogni Land ha le proprie competenze in materia di legislazione ed esecuzione. Da un lato, il federalismo promuove la diversità e rafforza l'autonomia dei Länder e, dall'altro, comporta l'esistenza di un gran numero di leggi, prestazioni e infrastrutture informatiche parallele. Inoltre, spesso i Länder e i Comuni non dispongono delle risorse necessarie per portare avanti in modo rapido e autonomo iniziative e progetti di digitalizzazione. La situazione suesposta rende estremamente complesso e dispendioso lanciare un progetto nazionale di digitalizzazione il cui fine ultimo è fornire offerte equivalenti a tutti i cittadini e a tutte le imprese. Una completa digitalizzazione e un'uniformazione dell'amministrazione tedesca sono possibili solo con la collaborazione dello Stato federale, dei 16 Länder e degli 11 000 Comuni. A tale scopo, i soggetti coinvolti devono collaborare in modo del tutto nuovo, oltre i confini del proprio reparto e a tutti i livelli amministrativi. Tutto ciò richiede un immenso sforzo di coordinamento, la cui responsabilità ricade sul Ministero federale dell'interno³⁴.

Austria

La legge sul Governo elettronico – il cuore del diritto austriaco in tale materia – è entrata in vigore il 1° marzo 2004 e la sua ultima revisione risale al 2018. L'elemento chiave del Governo elettronico in Austria erano e sono tuttora i progetti digitali come la carta del cittadino («Bürgerkarte»), che funge da documento elettronico di identità su Internet. In questo ambito vengono fornite anche informazioni su come firmare i documenti in formato PDF dal cellulare. I servizi elettronici delle autorità, per esempio il pagamento o la notifica elettronici, sono divenuti realtà proprio grazie alla possibilità di identificarsi su Internet tramite la carta del cittadino. L'identificazione e l'autenticazione univoche tramite la carta del cittadino consentono di generare una firma elettronica qualificata con la quale è possibile sottoscrivere richieste o contratti che richiederebbero altrimenti una firma autografa. La realizzazione tecnica avviene

³³ UN E-Government Survey 2020.

³⁴ Le considerazioni del Ministero federale dell'interno sono consultabili all'indirizzo: www.onlinezugangsgesetz.de > Grundlagen > Was ist das Onlinezugangsgesetz?

tramite moduli Open Source denominati MOA («Module für Online-Applikationen») che vengono integrati nelle varie applicazioni. In questo modo è possibile verificare elettronicamente le firme, nonché firmare e notificare atti in formato digitale. Il codice sorgente dei moduli MOA è liberamente disponibile, il che ne consente l'uso anche da parte dell'economia privata. La carta del cittadino così come la firma dal cellulare e la notifica elettronica sono disponibili sotto forma di moduli software liberamente accessibili. Affinché il piano alla base della carta del cittadino possa affermarsi e diffondersi anche nell'economia privata, le imprese hanno accesso ai moduli di Governo elettronico Open Source.

I servizi online delle autorità sono sempre più utilizzati da cittadini e imprese. È possibile svolgere un gran numero di operazioni comodamente da casa o dall'ufficio senza preoccuparsi di orari di apertura e senza tempi di attesa e code. Sui portali dedicati a cittadini e imprese si possono trovare le informazioni necessarie e utilizzare rapidamente, senza complicazioni e in forma elettronica i servizi delle autorità tramite la firma dal cellulare. Il principale portale di Governo elettronico dell'amministrazione delle finanze, «FinanzOnline», è disponibile gratuitamente 24 ore su 24. Eventuali emolumenti vengono pagati elettronicamente. Le autorità elaborano gli atti elettronici in un sistema interno di flussi di lavoro.

Estonia

L'Estonia è considerata un Paese pioniere nel campo dell'amministrazione digitale. All'inizio degli anni Novanta, con la crescente indipendenza politica dall'Unione sovietica, l'Estonia ha dovuto far fronte alla sfida di costruire un nuovo efficiente sistema amministrativo. Dopo l'euforia legata all'indipendenza, la volontà politica e l'apertura rispetto alle soluzioni informatiche sono state parimenti decisive. Fin dal 1999 lo Stato ha offerto continuamente nuovi servizi elettronici ai propri cittadini. Determinanti per il successo della digitalizzazione sono stati lo sviluppo della cosiddetta X-Road 2001 e l'introduzione dell'identità digitale (eID) con firma digitale. X-Road è un ambiente tecnologico e organizzativo che consente uno scambio di dati sicuro basato su Internet fra sistemi informatici diversi. Tutti i registri e le statistiche estoni devono aderire a X-Road³⁵: attualmente sono legati contrattualmente a quest'ultima oltre 900 organizzazioni e banche dati.

Il modello estone mette consapevolmente al centro dell'amministrazione pubblica anche i cittadini. Questi ultimi possono usufruire di efficienti prestazioni di servizi elettroniche e ottengono al tempo stesso il controllo sui propri dati. Possono vedere in qualsiasi momento chi accede ai loro dati e all'occorrenza opporvisi. La diffusione precoce delle firme elettroniche ha fortemente favorito lo sviluppo in Estonia di servizi online statali e privati. Il 98 per cento della popolazione estone presenta la propria dichiarazione dei redditi online e la partecipazione degli ultrasessantenni alle elezioni nazionali tramite voto elettronico è superiore alla media. Governo, amministrazione, giustizia, sanità pubblica e istruzione funzionano online. Molti atti, come per esempio i registri fondiari, non esistono più in forma cartacea. Dal 1° luglio 2003 le comunicazioni ufficiali sono pubblicate esclusivamente online. Ben oltre duecento prestazioni di servizi statali possono oggi essere utilizzate con un unico documento di identità

35 www.x-tee.ee/home

elettronico. Il necessario presupposto è un metodo di autenticazione in rete sicuro. A tale scopo, nel 2002 il governo ha emesso nuove carte d'identità provviste di uno speciale chip.

Decisivi sono stati e sono tuttora gli intensi scambi tra Stato e mondo economico. Diversi rami economici sono stati coinvolti fin dall'inizio negli sforzi volti a realizzare la digitalizzazione. Ciò vale in particolare per il settore bancario. L'introduzione dell'online banking nel 1996 ha generato fiducia nelle soluzioni digitali già in epoca precoce.

Nella letteratura specializzata il successo della trasformazione digitale in Estonia viene ricondotto complessivamente ai seguenti sette fattori: l'orientamento agli utenti, un'identificazione digitale forte rilasciata dal governo (eID) che funge da chiave per le prestazioni di servizi e le pratiche amministrative digitali, la collaborazione del settore pubblico e privato, Internet veloce (con una copertura capillare anche nelle aree rurali), la leadership politica, l'assenza di un obbligo di passaggio alla digitalizzazione e il principio «once only» grazie al quale i dati vengono richiesti e memorizzati dallo Stato una sola volta³⁶.

Unione europea

Rispetto all'Unione europea (UE), alla luce dei recenti eventi vale la pena di segnalare l'atto sulla governance dei dati approvato alla fine del 2021. Gli Stati membri e il Parlamento europeo hanno trovato un accordo sul cosiddetto «Data Governance Act» (DGA). Nell'UE i dati dovranno in futuro essere usati maggiormente per promuovere le innovazioni (p. es. nel settore medico o dei trasporti). Tanto le imprese quanto le autorità e le organizzazioni producono enormi volumi di dati, che in futuro dovranno essere maggiormente utilizzati a beneficio della società e dell'economia. A tale scopo, occorre creare le giuste condizioni e un contesto sicuro per uno scambio di dati affidabile in conformità con i valori europei e i diritti fondamentali. In qualità di mediatori neutrali, i cosiddetti mercati dei dati devono fare in modo che le imprese europee possano accedere ai dati di cui hanno bisogno per lanciare prodotti o applicazioni innovativi. Inoltre, attraverso questo atto l'UE intende rafforzare la sovranità digitale dei propri cittadini, che devono poter mantenere il controllo sui propri dati anche quando li mettono a disposizione volontariamente.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

La normativa proposta comprende diverse disposizioni che hanno per oggetto l'impiego di mezzi elettronici nell'Amministrazione federale per l'adempimento dei compiti delle autorità. La creazione di basi legali per il Governo elettronico a livello di Confederazione perseguita con il presente disegno di legge ha come obiettivo principale il miglioramento delle prestazioni interne ed esterne dell'Amministrazione federale.

³⁶ Lenz/Hartleb, in: *X-Road für Deutschland, Lehren aus der estnischen Verwaltungsdigitalisierung*, 2021.

a. Definizione di Governo elettronico

Esistono numerose definizioni di Governo elettronico («electronic government»). In sintesi, corrispondono però tutte al supporto elettronico della fornitura delle prestazioni dei diversi poteri dello Stato (legislativo, esecutivo, giudiziario). Nella strategia di e-government della Confederazione si trova la seguente definizione³⁷:

«Per Governo elettronico si intende l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle amministrazioni pubbliche unitamente all'introduzione di modifiche organizzative e nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di semplificare la definizione e l'esecuzione delle politiche pubbliche.»

In altri termini, il Governo elettronico descrive lo svolgimento elettronico dei processi aziendali mediante l'impiego delle TIC per l'interazione tra autorità (anche trasversalmente a tutti i livelli statali) e tra queste e terzi (persone fisiche o giuridiche)³⁸. Il presupposto è il carattere giuridicamente vincolante della comunicazione.

Con l'espressione «nell'ambito del Governo elettronico» o qualsiasi altra formulazione simile, utilizzata nel disegno di legge e nel messaggio, si devono quindi intendere tutte le forme di impiego delle TIC per l'adempimento dei compiti delle autorità. «Governo elettronico» è un'espressione che cambia continuamente, in funzione dell'evoluzione tecnologica. Non è quindi possibile fornirne una definizione precisa.

b. Contenuto delle disposizioni

Le disposizioni del disegno di legge pongono le basi sia per diverse forme di collaborazione nel campo del Governo elettronico tra la Confederazione, le autorità di vari enti pubblici e terzi sia per l'impiego di diverse TIC e di elementi infrastrutturali.

Il disegno riunisce in particolare le seguenti nuove normative:

- a. si definiscono principi per l'impiego di mezzi elettronici nell'Amministrazione federale («digital first»), coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni; principio della sostenibilità, accessibilità, gestione del rischio / sicurezza);
- b. il Consiglio federale è autorizzato a concludere con altri enti pubblici svizzeri e altre organizzazioni così come con altri Stati convenzioni relative alla collaborazione nell'ambito del Governo elettronico. Le convenzioni possono prevedere anche la creazione di organizzazioni (nazionali) comuni dotate di personalità giuridica propria;
- c. il Consiglio federale è autorizzato a stabilire partecipazioni della Confederazione in organizzazioni o imprese attive nel campo del Governo elettronico;
- d. si definiscono condizioni quadro per il versamento di aiuti finanziari a favore di misure destinate all'attuazione tecnica e organizzativa della collaborazione nell'ambito del Governo elettronico;

³⁷ Cfr. Strategia di e-Government Svizzera, del 5.1.2017, pag. 2.

³⁸ Schnell/Ammann/Grünenfelder, *Max Weber in der Digitalisierungsfalle, E-Government in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, 2018, pag. 6.

- e. il Consiglio federale è autorizzato a delegare ad organizzazioni compiti inerenti all'attività amministrativa ausiliaria in relazione all'impiego di mezzi elettronici, in particolare l'esecuzione di procedure di appalto;
- f. si creano le basi per:
- l'impiego e la messa a disposizione di OSS nell'Amministrazione federale,
 - la pubblicazione di dati dell'amministrazione accessibili liberamente (OGD),
 - la messa a disposizione e l'utilizzo di mezzi TIC delle autorità federali,
 - gli standard tecnici, organizzativi e procedurali nell'Amministrazione federale,
 - lo scambio elettronico automatizzato di dati tramite interfacce («machine to machine») tra le unità amministrative della Confederazione, come pure tra queste ultime e le unità amministrative dei Cantoni e dei Comuni nonché i privati,
 - la gestione di una piattaforma di interoperabilità;
- g. per accelerare la trasformazione digitale e ridurre gli ostacoli alla sperimentazione di nuove soluzioni TIC si definiscono condizioni quadro per lo svolgimento di progetti pilota a tempo determinato;
- h. una disposizione di durata limitata disciplina il finanziamento iniziale relativo al periodo 2024–2027 per il promovimento di infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari; con tale disposizione la Confederazione si impegna, se le condizioni definite sono soddisfatte, a garantire un temporaneo finanziamento iniziale per i progetti dell'agenda ADS;
- i. infine, vengono apportate modifiche puntuali ad altri atti (legge federale del 18 giugno 1999³⁹ sulla meteorologia e la climatologia [LMet], legge del 9 ottobre 1992⁴⁰ sulla statistica federale [LStat] e legge federale del 27 giugno 1973⁴¹ sulle tasse di bollo [LTB]).

4.2 Esame di alcuni elementi della normativa proposta

Di seguito sono esaminati nel dettaglio alcuni elementi del disegno di legge e le relative questioni giuridiche. Il commento ai singoli articoli, riportato nel numero 5, completa tale esame.

³⁹ RS 429.1

⁴⁰ RS 431.01

⁴¹ RS 641.10

4.2.1 Convenzioni sulla collaborazione nell'ambito del Governo elettronico

La Costituzione federale (Cost.)⁴² non prevede una competenza generale della Confederazione che autorizzi quest'ultima a emanare direttive nei confronti dei Cantoni nell'ambito del Governo elettronico e a imporne il rispetto affinché vengano applicate in modo uniforme a livello nazionale. Al riguardo occorre anche osservare che l'impiego del Governo elettronico, di per sé, non costituisce un compito amministrativo distinto quanto piuttosto un aspetto trasversale di ogni attività dello Stato, a prescindere dal fatto che rientri nell'ambito di competenza della Confederazione o in quello dei Cantoni. Di conseguenza, il Governo elettronico riguarda tutte le competenze della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni e richiede quindi un coordinamento sia sul piano verticale che orizzontale.

Il Governo elettronico funziona dunque al meglio se tutti i livelli dell'amministrazione, da quello comunale a quello federale, collaborano strettamente. Le applicazioni disponibili e le infrastrutture esistenti possono così essere utilizzate in comune, in modo da ottenere l'efficienza auspicata. Un buon coordinamento e una gestione armonizzata tra gli enti pubblici consente un impiego mirato delle risorse nonché la realizzazione di sistemi interoperabili e trasversali a tutti gli enti. È quindi possibile strutturare le soluzioni di Governo elettronico in modo da renderle più intuitive per i cittadini e più convenienti. Soluzioni comuni consentono di sfruttare le economie di scala e ottenere vantaggi in termini di costi. Infine, tali soluzioni supportano in maniera più efficiente le procedure delle autorità. La collaborazione è dunque la condizione necessaria per un Governo elettronico efficace dal punto di vista organizzativo, finanziario e amministrativo.

Uno strumento promettente per coordinare e gestire con efficienza il Governo elettronico in Svizzera è in particolare la conclusione di convenzioni tra la Confederazione e i Cantoni specifiche per l'ambito del Governo elettronico. Anche la passata e l'attuale collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni poggia su una convenzione⁴³ che, a sua volta, si fonda sulla vigente Strategia di e-government Svizzera. Con la nuova legge si intende creare una base esplicita nel diritto federale per una collaborazione nell'ambito del Governo elettronico (in particolare tra la Confederazione e i Cantoni) basata su future convenzioni vincolanti e per il suo finanziamento. Le basi legali consentono altresì alla Confederazione, laddove fosse necessario, di prevedere nelle convenzioni la creazione di organizzazioni comuni dotate di personalità giuridica propria.

Lo strumento delle convenzioni di diritto pubblico tra i diversi livelli statali ha il potenziale per favorire la buona riuscita e il successo del Governo elettronico. A questo proposito va però osservato che le convenzioni sulla collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni devono sempre rispettare la ripartizione delle competenze fissata

⁴² RS 101

⁴³ La prima convenzione quadro concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico è entrata in vigore nel 2008. È stata leggermente modificata nel 2012 e nel 2016. In vista della legislatura 2020–2023, il nostro Consiglio e la CdC hanno approvato una versione leggermente modificata. Dall'1.1.2022 è in vigore la Convenzione quadro di diritto pubblico concernente l'Amministrazione digitale Svizzera.

dalla Costituzione. Le convenzioni si focalizzeranno sull'attuazione tecnica e organizzativa della collaborazione rispettando pertanto la suddetta ripartizione. Bisogna anche tenere conto delle preoccupazioni suscitate da tali convenzioni riguardo ai principi di democrazia e separazione dei poteri sui quali si fonda lo Stato federale e di diritto (al proposito, cfr. il n. 7.1.5).

Anche per quanto attiene alla digitalizzazione della collaborazione istituzionale transfrontaliera può emergere la necessità di concludere convenzioni sulla collaborazione con altri Stati o organizzazioni internazionali. Il presente disegno di legge tiene conto anche di questo aspetto.

4.2.2 Partecipazioni della Confederazione in organizzazioni

Strettamente collegata con la conclusione di convenzioni sulla collaborazione, e in particolare con la creazione di organizzazioni comuni (secondo l'art. 4 cpv. 3 D-LMeCA) a cui tali convenzioni sono finalizzate, è la tematica delle partecipazioni della Confederazione in organizzazioni. Prevedendo un'apposita base legale nella LMeCA, si intende mettere la Confederazione nelle condizioni di poter assumere partecipazioni in organizzazioni attive nell'ambito del Governo elettronico per l'adempimento dei propri compiti legali. Questa necessità è stata evidenziata, non da ultimo, dalla costituzione, nel 2008, di eOperations (cfr. n. 1.1).

eOperations è un'organizzazione gestita congiuntamente dalla Confederazione, dai Cantoni, dalle città e dai Comuni. Si presenta a tutti i livelli federali come polo organizzativo e fornitrice competente di servizi per l'attuazione di programmi di cooperazione dell'amministrazione nel settore informatico. Tuttavia, per realizzare questo progetto occorre che la Confederazione faccia parte dell'organo responsabile a livello finanziario e decisionale, acquisendo quote sociali di eOperations Svizzera SA.

L'assunzione di partecipazioni analoghe in organizzazioni esterne potrà anche in futuro rivelarsi necessaria nell'ambito del Governo elettronico. Perciò occorre creare una base legale generale che non si applica soltanto a eOperations. Per quanto riguarda le future partecipazioni della Confederazione in organizzazioni, il nostro Consiglio si adopera al fine di concentrare le risorse su poche, ma specifiche mirate organizzazioni.

4.2.3 Delega di compiti amministrativi

La gestione di un'organizzazione o di un'impresa comune può richiedere la delega di compiti inerenti all'attività amministrativa ausiliaria. Per attività amministrativa ausiliaria (detta anche «amministrazione ausiliare») si intendono le attività degli enti pubblici attraverso le quali questi ultimi acquistano beni e prestazioni necessari per l'adempimento dei compiti pubblici. Per fare un esempio concreto di applicazione di questa norma di legge, si potrebbe ipotizzare di delegare a eOperations l'esecuzione di procedure di appalto nell'ambito delle TIC o delle prestazioni di servizi informatiche TIC.

Lo svolgimento delle procedure di appalto è un compito correlato alle competenze di un'autorità sovrana. Pertanto, se alle organizzazioni (nel primo caso di applicazione, a eOperations) si delega questo tipo di compito, è necessario anche attribuire loro delle competenze decisionali; non sarebbe infatti ipotizzabile lasciare che tali organizzazioni eseguano una procedura di aggiudicazione secondo le disposizioni del diritto in materia di appalti pubblici senza dar loro la possibilità, ad esempio, di pubblicare il bando, di aggiudicare la commessa, di escludere un offerente, di interrompere la procedura o, più in generale, di emanare decisioni riguardanti lo svolgimento della procedura. Le organizzazioni cui è stata affidata l'esecuzione di procedure di aggiudicazione (p. es. eOperations) devono quindi disporre anche di competenze decisionali.

Il presente disegno di legge crea i presupposti giuridici per la delega di competenze in materia di acquisti a organizzazioni come eOperations. Esso non stabilisce però se e secondo quali modalità devono essere concretamente delegati loro compiti in materia di acquisti. Un'eventuale delega dovrebbe in ogni caso rispettare le disposizioni applicabili in materia di appalti pubblici ed essere in linea con la corrispondente strategia della Confederazione.

Spetta al nostro Consiglio delegare compiti inerenti all'attività amministrativa ausiliaria. Al riguardo, il disegno di legge non specifica però se la delega deve avvenire mediante una norma giuridica (ordinanza) o una convenzione (nel senso di contratti di diritto amministrativo). La delega di compiti è prevista nei casi in cui, in virtù della legge in questione, la Confederazione crea un'organizzazione mediante una convenzione conclusa con altri enti pubblici o acquisisce una partecipazione in tale organizzazione al fine di migliorare la collaborazione. In questo contesto, non è opportuno ricorrere a una procedura di aggiudicazione per scegliere la persona o l'organizzazione responsabile dell'adempimento dei compiti; di conseguenza, nel disegno di legge si stabilisce che la legge federale del 21 giugno 2019⁴⁴ sugli appalti pubblici (LAPub) non è applicabile a tale scelta.

Nell'ambito della delega si dovrà in particolare esaminare, oltre alla conformità della stessa con la strategia della Confederazione in materia di acquisti, le regole secondo le quali dovranno essere effettuati gli acquisti e come tale delega influisce sull'acquisto di prestazioni da parte della Confederazione, segnatamente se quest'ultima può acquistare prestazioni attraverso l'organizzazione senza che si renda necessaria un'ulteriore procedura di aggiudicazione.

4.2.4 Diritto in materia di appalti pubblici

Nell'affidare a organizzazioni l'esecuzione di procedure di aggiudicazione, occorre anche chiarire brevemente le condizioni quadro in materia di appalti pubblici, che si rivelano importanti proprio quando, sulla base della normativa proposta, la Confederazione intende delegare alle stesse questo compito amministrativo. I punti fondamentali del diritto in materia di appalti pubblici sono spiegati di seguito, prendendo come esempio eOperations.

⁴⁴ RS 172.056.1

eOperations è nata per favorire la collaborazione tra enti pubblici. Di conseguenza non fornisce servizi sul mercato, ossia ai privati. Possono essere committenti o clienti di eOperations:

- gli enti pubblici che fanno anche parte dell'organo responsabile a livello finanziario e decisionale (membri) di eOperations;
- gli enti pubblici che non fanno parte dell'organo responsabile a livello finanziario e decisionale di eOperations;
- le organizzazioni gestite dagli enti pubblici (p. es. associazioni, società anonime della Confederazione e dei Cantoni).

Secondo quanto riportato in una perizia della Commissione della concorrenza (COMCO)⁴⁵, si parla di appalto pubblico quando tra un committente pubblico e un fornitore di prestazioni (privato) viene concluso un contratto avente per oggetto l'acquisto di forniture, prestazioni edili o prestazioni di servizi per le quali è stato fissato un prezzo che deve essere pagato dallo Stato. Taluni flussi di prestazioni, pur coinvolgendo due attori statali, *non sono invece considerati appalti pubblici* secondo la normativa in materia e, in presenza di determinate condizioni, sono esclusi dal campo di applicazione di tale normativa in quanto fattispecie derogatoria. Per quanto riguarda il primo esempio concreto di applicazione ciò significa che, se tutti i clienti di eOperations sono anche membri del suo organo responsabile a livello finanziario e decisionale, eOperations soddisfa le condizioni previste dall'eccezione «quasi-in-house»⁴⁶, cosicché i clienti (enti pubblici partecipanti) possono ottenere prestazioni da eOperations senza essere soggetti al diritto in materia di appalti pubblici⁴⁷. Nel caso in esame, le condizioni per l'eccezione «quasi-in-house» sarebbero soddisfatte anche se eOperations realizzasse almeno l'80 per cento della sua cifra d'affari unicamente con i membri dell'organo responsabile al cui controllo è soggetta (Confederazione e Cantoni) e il 20 per cento al massimo della sua cifra d'affari con clienti che non esercitano alcun controllo su di essa.

⁴⁵ Perizia dell'1.12.2014 all'attenzione dell'UFG concernente il progetto eOperations Svizzera [perizia COMCO], n. marg. 30. Diritto e politica della concorrenza (DPC 2014-4 pag. 785 segg.).

⁴⁶ Per eccezione «quasi-in-house» si intende l'acquisto effettuato da un committente pubblico presso un'altra persona giuridica sulla quale detiene il controllo esclusivo e che opera essenzialmente per esso (ossia solo in misura limitata per altri clienti, sia pubblici che privati, che non esercitano su di lei alcun controllo). Nella prassi europea, è considerata necessaria una percentuale minima del fatturato pari all'80 %, da realizzarsi con attività svolte per conto del committente esercitante il controllo. Una sottocategoria di eccezione «quasi-in-house» è l'acquisto effettuato da un committente pubblico presso un'altra persona giuridica sulla quale egli detiene il controllo congiuntamente con altri committenti pubblici e che opera essenzialmente per conto dei committenti esercitanti il controllo (ossia solo in misura limitata per conto di altri clienti, sia pubblici che privati, che non esercitano su di lei alcun controllo).

⁴⁷ Per quanto riguarda le organizzazioni gestite da enti pubblici (p. es. associazioni, società anonime della Confederazione e dei Cantoni) va tuttavia segnalato che queste devono essere di diritto pubblico. Le società anonime, pur essendo detenute da enti pubblici, sono però attive sul mercato (p. es. le banche cantonali) e non potrebbero pertanto rientrare in questa categoria.

Diritto applicabile alle procedure di appalto

Se la Confederazione detiene partecipazioni in un'organizzazione che funge da servizio d'acquisto per i committenti pubblici (come eOperations) e svariati committenti pubblici a diversi livelli statali mettono a concorso le loro prestazioni tramite questi stessi servizi, secondo l'articolo 5 capoverso 1 LAPub è applicabile il diritto dell'ente pubblico il cui committente assume la maggiore parte del finanziamento. Se la quota cantonale supera complessivamente la quota della Confederazione, la LAPub non trova applicazione.

Secondo la nuova LAPub, più committenti partecipanti a un appalto pubblico possono, di comune accordo, sottoporre l'appalto pubblico al diritto di un committente partecipante (art. 5 cpv. 2 LAPub).

Inoltre, le imprese pubbliche o private che godono di diritti esclusivi o speciali conferiti dalla Confederazione o che eseguono compiti nell'interesse nazionale potranno scegliere di sottoporre i loro appalti pubblici al diritto applicabile presso la loro sede o al diritto federale (art. 5 cpv. 3 LAPub).

A questo proposito nel messaggio del 15 febbraio 2017⁴⁸ concernente la revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici si afferma che la scelta del diritto applicabile prevista dalle suddette disposizioni di legge per i committenti partecipanti è finalizzata a un'utilizzazione ottimale delle risorse. Al fine di garantire la certezza del diritto, la scelta del diritto applicabile deve essere fatta non caso per caso bensì per un certo periodo di tempo.

Necessità di intervenire a livello del diritto in materia di appalti pubblici

La necessità di intervenire concretamente a livello del diritto in materia di appalti pubblici riguarda soltanto gli aspetti organizzativi. Quando a un'organizzazione vengono delegate competenze in materia di acquisti, occorre chiarire quale funzione è assegnata a detta organizzazione ai sensi della legislazione sugli appalti pubblici, quali tipologie di beni e prestazioni di servizi essa può acquistare e a quali condizioni nonché la delimitazione del campo di attività dell'organizzazione rispetto agli altri servizi d'acquisto e la collaborazione con questi ultimi. Tali chiarimenti devono essere effettuati per ogni singolo caso. Non sussiste invece alcuna necessità di emanare una legge formale.

A livello federale dovrà essere sancita la competenza di eOperations per gli acquisti delle TIC nel quadro delle comunità di acquisto o di gestione composte da enti pubblici di diversi livelli statali. Le possibilità di fare di eOperations un nuovo servizio d'acquisto vanno dalla creazione di un ulteriore servizio d'acquisto⁴⁹, responsabile esclusivamente degli acquisti di beni e prestazioni di servizi appositamente designati, fino al conferimento di una delega della competenza in materia di acquisti⁵⁰. La decisione in merito all'eventuale conferimento di una delega spetta al servizio centrale d'acquisto competente o alla Conferenza degli acquisti della Confederazione, in funzione del tipo di delega necessaria.

⁴⁸ FF 2017 1587, 1628

⁴⁹ Conformemente all'art. 10 dell'ordinanza del 24.10.2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub; RS 172.056.15).

⁵⁰ Conformemente agli art. 12 segg. OOAPub.

4.2.5 Diritto fiscale

Di seguito sono descritte le diverse tipologie di imposte conformemente alla legislazione vigente sotto il profilo del trattamento fiscale delle organizzazioni, qualora la Confederazione vi acquisisse delle partecipazioni ai fini della collaborazione nell'impegno delle TIC.

Imposta federale diretta / imposte cantonali

Le imposte dirette (imposta sul reddito e imposta sull'utile) vengono riscosse sia dalla Confederazione che dai Cantoni e dai Comuni. Poiché in questo ambito la sovranità fiscale dei vari livelli dello Stato si sovrappongono, l'articolo 129 Cost. prevede la possibilità di armonizzare tali imposte. In particolare sulla base di questa disposizione sono state emanate la legge federale del 14 dicembre 1990⁵¹ sull'imposta federale diretta (LIFD) e la legge federale del 14 dicembre 1990⁵² sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID).

In questa sede si pone la questione dell'imposizione delle organizzazioni e delle istituzioni detenute da enti pubblici. Sia la LIFD che la LAID prevedono l'esenzione dall'imposta sull'utile per le persone giuridiche che perseguono uno scopo pubblico o di utilità pubblica (esenzione dall'obbligo fiscale soggettivo). Questa esenzione si applica all'utile esclusivamente e irrevocabilmente destinato a tali fini (art. 56 lett. g LIFD; art. 23 cpv. 1 lett. f LAID). Per beneficiare di tale esenzione fiscale, ogni singola organizzazione o istituzione deve presentare una richiesta alle competenti autorità fiscali cantonali. I presupposti materiali per ottenere l'esenzione fiscale sono il perseguimento di uno scopo pubblico o di utilità pubblica (lo scopo di lucro o dell'autoaiuto non sono quindi contemplati), la destinazione vincolata dei mezzi finanziari e il principio della neutralità concorrenziale. Inoltre i dividendi non devono essere distribuiti o perlomeno non in misura eccessiva. L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ritiene che le imprese interessate saranno in grado di soddisfare questi presupposti. Non si rende pertanto necessario alcun intervento normativo nell'ambito delle imposte dirette.

Imposta sul valore aggiunto

La collaborazione tra gli enti pubblici può esplicarsi in modi diversi. Una possibilità è costituire una società comune. Il diritto in materia d'imposta sul valore aggiunto considera le prestazioni di queste società escluse dall'imposta se sussistono determinate condizioni previste dalla legge del 12 giugno 2009⁵³ sull'IVA (LIVA). Come recita l'articolo 21 capoverso 2 numero 28 lettera b LIVA, entrato in vigore il 1° gennaio 2018, sono escluse dall'imposta sul valore aggiunto le prestazioni effettuate tra società alle quali partecipano esclusivamente collettività pubbliche e le collettività pubbliche partecipanti a tali società o le loro unità organizzative. Secondo il tenore della disposizione, è irrilevante se a effettuare o a ricevere la prestazione è la collettività pubblica partecipante nel suo insieme o solo una delle sue unità organizzative.

⁵¹ RS **642.11**

⁵² RS **642.14**

⁵³ RS **641.20**

All'articolo 38 capoverso 1 dell'ordinanza del 27 novembre 2009⁵⁴ sull'IVA (OIVA) si precisa che il termine «partecipazione» è riferito ai rapporti di partecipazione non solo diretta, ma anche indiretta. L'esclusione dall'imposta si estende anche alle prestazioni tra società alle quali partecipano esclusivamente collettività pubbliche e le società detenute in modo diretto o indiretto esclusivamente da tali società (art. 38 cpv. 3 OIVA).

Per contro, l'esclusione dall'imposta non è applicabile se:

- a partecipare alla società comune non sono esclusivamente collettività pubbliche: questi casi sono già di per sé esclusi dal campo di applicazione dell'esclusione dall'imposta;
- pur trattandosi di una società alla quale partecipano esclusivamente collettività pubbliche, il rapporto di prestazione avviene però con collettività pubbliche senza partecipazione o con privati. Siffatte prestazioni sono escluse dal campo di applicazione dell'esclusione dall'imposta. Quest'ultima infatti si applica soltanto ai casi esplicitamente menzionati all'articolo 21 capoverso 2 numero 28 lettera b LIVA.

Questa regolamentazione consente di limitare i conflitti di obiettivi tra il promovimento della collaborazione tra collettività pubbliche, da un lato, e le distorsioni della concorrenza nei confronti di soggetti che non sono collettività pubbliche, dall'altro. Inoltre, le attività per cui è prevista l'esclusione dall'imposta non danno diritto alla deduzione dell'imposta precedente.

Alla luce di quanto precede, neppure per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto si rendono necessari interventi normativi.

Tasse di bollo

Le tasse di bollo federali sono tributi riscossi su determinate operazioni nell'ambito dello scambio di atti giuridici e della circolazione di capitali. La loro riscossione è legata alla costituzione di diritti di partecipazione, inclusi i versamenti supplementivi (tassa di emissione), al commercio di titoli (tassa di negoziazione) o al pagamento del premio per determinate assicurazioni (tassa sui premi di assicurazione). Queste tasse sono disciplinate nella LTB.

In questa sede si considera la tassa di emissione; la tassa di negoziazione e la tassa sui premi di assicurazione non dovrebbero per contro essere rilevanti. L'articolo 6 LTB prevede eccezioni all'obbligo di pagamento di questa tassa. L'articolo 6 capoverso 1 lettera a LTB statuisce che non soggiacciono alla tassa di emissione i diritti di partecipazione in società che si dedicano a opere di pubblica utilità, purché siano soddisfatti i corrispondenti presupposti statuari. L'eventuale esonero delle imprese di cui alla LMeCA dal pagamento della tassa di emissione dovrà essere regolamentato in maniera esplicita nella LTB.

Questo ulteriore regime derogatorio appare di fatto opportuno, in analogia all'esenzione fiscale delle società che si dedicano a opere di pubblica utilità. Conseguentemente, con il presente disegno di legge si propone di aggiungere la nuova lettera a^{ter}

⁵⁴ RS 641.201

all'articolo 6 capoverso 1 LTB, in cui si prevede l'esonero dal pagamento della tassa di emissione per le società che sono esclusivamente di proprietà pubblica e perseguono uno scopo di pubblica utilità secondo l'articolo 1 D-LMeCA.

Imposta preventiva

Secondo l'articolo 4 della legge federale del 13 ottobre 1965⁵⁵ sull'imposta preventiva (LIP), i redditi di capitali mobili sono soggetti all'imposta preventiva se non sussiste una delle eccezioni di cui all'articolo 5 LIP.

Concretamente, nello specifico ci si chiede fra l'altro se le prestazioni fornite da società anonime ai propri azionisti (esclusivamente enti pubblici) al prezzo di costo siano assoggettate all'imposta preventiva.

1. Le prestazioni fornite ad azionisti che non sono conformi al principio del confronto con i terzi sono considerate prestazioni valutabili in denaro e come tali sono assoggettate all'imposta preventiva. In questa sede bisogna partire dal presupposto che a un terzo non coinvolto le prestazioni non verrebbero fornite al prezzo di costo.
2. Il ricorso a una procedura di notifica dipende dai presupposti di cui all'articolo 20 LIP, concretizzati negli articoli 24 e seguenti dell'ordinanza del 19 dicembre 1966⁵⁶ sull'imposta preventiva (OIPrev).
3. Se l'imposta preventiva deve essere pagata, il diritto al rimborso del beneficiario della prestazione si basa sulle condizioni degli articoli 21 e seguenti LIP e deve essere verificato caso per caso.

Poiché nella maggioranza di questi casi si può applicare la procedura di notifica e comunque, qualora il pagamento dell'imposta preventiva sia dovuto, è possibile ottenere il rimborso totale, dal punto di vista dell'AFC non è necessario prevedere delle eccezioni.

Bisogna inoltre considerare che l'imposta preventiva viene comunque riscalda, indipendentemente dall'attività tanto della società quanto del titolare dei diritti di partecipazione. La creazione di un'ulteriore eccezione sarebbe problematica a livello della sistemica fiscale e porterebbe a una disparità di trattamento delle società.

Imposte cantonali

Le imposte cantonali e anche quelle comunali, come le imposte sugli immobili o sul passaggio di proprietà, in questa sede non dovrebbero essere rilevanti.

4.2.6 Finanziamento

L'auspicata partecipazione della Confederazione in organizzazioni o imprese ai fini della collaborazione nell'ambito del Governo elettronico deve concretizzarsi con l'acquisto di quote societarie. Partecipazioni di questo genere hanno carattere di sussidio

⁵⁵ RS 642.21

⁵⁶ RS 642.211

se non corrispondono ad alcuna controprestazione diretta e pertanto devono rispettare i principi del diritto in materia di sussidi (cfr. n. 7.6). In particolare richiedono una base legale formale, che si intende creare con il presente progetto.

Una base legale viene creata anche per il versamento di aiuti finanziari destinati:

- a. ai Cantoni;
- b. alle organizzazioni e alle persone di diritto pubblico o privato incaricate dalla Confederazione o dai Cantoni dell'esecuzione del diritto federale, che non fanno parte dell'Amministrazione federale o di quella cantonale;
- c. ad altre organizzazioni con le quali la Confederazione conclude convenzioni di collaborazione (art. 4 D-LMeCA) o in cui la Confederazione assume partecipazioni.

Gli aiuti finanziari da parte della Confederazione sono però ammessi solo se sono utili per l'esecuzione del diritto federale.

Il finanziamento dell'esercizio corrente dell'organizzazione è oggetto della presente regolamentazione solo se ha carattere di sussidio. Ad esso non è assimilabile l'ottenimento a titolo oneroso di prestazioni dell'organizzazione da parte del suo organo responsabile a livello finanziario e decisionale. Questa operazione si fonda sul diritto applicabile in materia di contratti e di appalti pubblici.

4.2.7 Rapporti giuridici

Il compito amministrativo inerente all'attività amministrativa ausiliaria può essere delegato alle organizzazioni in due modi, segnatamente in virtù di un contratto di diritto amministrativo o mediante un'ordinanza. Nell'ambito di una effettiva delega dei compiti, occorre chiarire diversi rapporti giuridici, in particolare:

- il diritto applicabile, segnatamente in materia di appalti pubblici;
- la vigilanza sulle organizzazioni cui sono affidati i compiti;
- la gestione strategica delle organizzazioni.

Pur non essendo esaustivo, questo elenco intende evidenziare che non tutti i rapporti giuridici delle organizzazioni possono essere regolamentati, ma soltanto gli aspetti ritenuti necessari per l'esercizio dell'organizzazione. In particolare non è contemplato il diritto al quale sottostanno i contratti con fornitori o fornitori di prestazioni privati ai quali si applica il diritto privato, come sempre avviene nel campo degli appalti pubblici.

Laddove possibile, la regolamentazione dei suddetti rapporti giuridici si limiterà a fare dei rinvii alla normativa vigente, pur non escludendo disposizioni ad hoc, definite in base alla situazione specifica dell'organizzazione.

4.2.8 Software Open Source

Con la decisione del 30 gennaio 2019 citata al numero 1.1, il nostro Consiglio ha incaricato il DFF di elaborare le basi legali per la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico e inoltre di chiarire mediante una norma legale anche le principali questioni riguardanti l'impiego e la messa a disposizione di OSS (nuovi sviluppi e ulteriori sviluppi) da parte della Confederazione. La messa a disposizione di OSS è peraltro oggetto anche di un mandato che abbiamo formulato il 22 marzo 2017 in relazione al postulato Glättli 14.4275 «Come fare per permettere esplicitamente il rilascio di Software Open Source da parte della Confederazione?» (cfr. al riguardo il n. 1.4). In quell'occasione, il DFF venne incaricato di chiarire, in collaborazione con il DFGP (UFG), le questioni giuridiche rimaste in sospeso concernenti la messa a disposizione di software da parte dell'Amministrazione federale e di elaborare le basi legali eventualmente necessarie. Considerata la loro stretta connessione, i due mandati devono essere svolti congiuntamente.

Importanza degli OSS

Si definisce «open source» un software il cui codice sorgente viene pubblicato e che ogni persona può utilizzare, studiare, modificare, sviluppare e trasmettere senza dover pagare diritti di licenza. Generalmente questo tipo di software viene rilasciato tramite una licenza, ma non comporta il pagamento di diritti di licenza. Tuttavia, ciò non significa automaticamente che la messa a disposizione o l'acquisto di un OSS avvenga sempre a titolo gratuito. Sono a pagamento, ad esempio, le prestazioni di servizi come la consulenza, l'integrazione, l'adeguamento, la formazione, l'ulteriore sviluppo, la gestione e la manutenzione, che vengono offerte o acquistate per determinati OSS.

Nel mondo dell'informatica gli OSS sono una realtà ormai consolidata. Anche lo Stato li utilizza regolarmente, per esempio nei sistemi operativi per server, per la gestione degli affari nei Comuni, quali banche dati delle sentenze dei tribunali, per la pubblicazione dei geodati su Internet o, come nel caso delle FFS, quale piattaforma centrale per la gestione dei treni. Gli OSS sembrano destinati a diffondersi ulteriormente nell'amministrazione, segnatamente nel settore degli acquisti, dove la priorità viene data sempre più spesso alle funzionalità e ai servizi. I motivi che inducono a scegliere gli OSS sono molti: a titolo di esempio citiamo la trasparenza e l'accessibilità degli standard adottati, l'indipendenza da fornitori e prodotti, lo scambio con la comunità di utenti e sviluppatori e la conseguente possibilità di usufruire degli ulteriori sviluppi, la sicurezza, la stabilità e i possibili risparmi sui costi⁵⁷.

L'OSS può inoltre promuovere la cultura della collaborazione nel campo dell'informatica con la condivisione dei codici sorgente, con la cultura della comunicazione aperta e con l'ulteriore sviluppo comune. Questi principi possono essere applicati per

⁵⁷ T. Poledna, S. Schlauri, S. Schweizer, *Gutachten zu den Rechtliche Voraussetzungen der Nutzung von Open Source Software in der öffentlichen Verwaltung insbesondere des Kantons Bern*, del 18.8.2016, pag. 2, consultabile all'indirizzo: www.kaio.fn.be.ch > Themen > Rechtliche Grundlagen > Publikationen; cfr. anche *Open Source Studie Schweiz 2018*, uno studio dell'Università di Berna del 20.6.2018, in particolare pag. 16, consultabile all'indirizzo: www.oss-studie.ch > Download und Links.

intensificare la collaborazione nel campo dell'informatica in seno all'Amministrazione federale, con i Cantoni e con altre istituzioni pubbliche. Si rafforza così la sovranità digitale e si può ridurre la dipendenza dai produttori di software.

Nonostante questi vantaggi e l'impiego degli OSS nell'Amministrazione federale, bisogna tenere presente che i software proprietari continueranno a essere impiegati laddove appaiano più adeguati. Software proprietari e OSS devono essere utilizzati di modo che, a seconda delle necessità, sia sempre possibile trovare la soluzione migliore.

Qui di seguito è opportuno verificare se occorre una base legale affinché la Confederazione possa mettere a disposizione di altri enti pubblici e altre parti interessate i software che essa stessa sviluppa o fa sviluppare da altri (compresi gli ulteriori sviluppi) per adempiere i propri compiti.

Messa a disposizione di OSS da parte della Confederazione

La messa a disposizione di OSS può avvenire in contesti diversi e può essere motivata da diversi fattori. Per l'Amministrazione federale la messa a disposizione di OSS è auspicabile segnatamente nei seguenti tre casi:

- se la Confederazione sviluppa software per adempiere i propri compiti, può essere nel suo interesse permettere ad altri enti pubblici o a privati di utilizzarlo, in modo da semplificare l'adempimento dei compiti da parte degli enti pubblici e in particolare agevolare la collaborazione nello svolgimento dei compiti comuni;
- sia in caso di utilizzo di OSS esistenti, sia in caso di software sviluppati dalla Confederazione, la messa a disposizione del codice può portare o contribuire alla formazione di una comunità di sviluppatori che a sua volta potrà svilupparli ulteriormente. Questo può essere nell'interesse dell'Amministrazione federale, se serve a migliorare la qualità dei software o a integrarli con nuove funzioni;
- nei casi in cui la Confederazione utilizza e sviluppa ulteriormente OSS esistenti, può rivelarsi interessante la messa a disposizione nell'ambito della licenza concessa alla Confederazione.

Secondo quanto indicato nel rapporto del nostro Consiglio concernente il rilascio di OSS da parte dell'Amministrazione federale (cfr. n. 1.4), redatto in adempimento del postulato Glättli 14.4275, per la distribuzione a *titolo oneroso* di software esistono già delle basi legali, ovvero l'articolo 41 e seguente LFC. La distribuzione a titolo oneroso di software deve necessariamente avvenire tramite le unità amministrative della Confederazione menzionate all'articolo 41a capoverso 1 LFC o in una legge speciale.

Secondo il nostro Collegio resta però da capire se la distribuzione di software *senza il pagamento di diritti di licenza* necessita di una base legale.

In virtù del principio di un ordinamento economico non sottoposto allo Stato, un'unità amministrativa può fornire prestazioni commerciali a terzi soltanto se autorizzata a farlo a norma di legge (art. 41 LFC). Resta quindi da chiarire se la distribuzione di software senza il pagamento di diritti di licenza costituisca o no un'attività economica. Se la risposta è affermativa, si applicano le limitazioni imposte dal suddetto principio,

in virtù del quale un'attività economica della Confederazione deve rispondere al pubblico interesse, fondarsi su una base legale formale, essere proporzionata allo scopo e rispettare il principio della neutralità concorrenziale. Se la distribuzione di OSS senza il pagamento di diritti di licenza non si qualifica come attività economica, può essere considerata un prodotto accessorio dell'attività amministrativa ausiliaria. Quest'ultima non richiede un'apposita base legale, poiché è sempre e comunque contemplata dalla base legale relativa al compito amministrativo in questione.

Necessità di una base legale formale

Le opinioni sulla necessità di una base legale formale per la messa a disposizione di OSS senza il pagamento di diritti di licenza sono contrastanti.

- L'(ex) Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) ha commissionato al dr. iur. Georg Müller e al dr. iur. Stefan Vogel una perizia volta a chiarire se all'Amministrazione federale sia consentito mettere a disposizione soluzioni OSS e, in caso affermativo, a quali condizioni. Nella loro perizia, gli autori sostengono che qualsiasi fornitura di prestazioni commerciabili a terzi deve essere considerata un'attività economica. Lo scopo di lucro o il titolo oneroso, pur essendo delle caratteristiche di siffatta attività, non sarebbero però elementi essenziali ai fini della sua qualifica. La messa a disposizione gratuita di software a terzi da parte dello Stato genererebbe una distorsione della concorrenza. Di conseguenza, sarebbe necessaria una base legale.
- Di parere opposto sono invece il prof. dr. iur. Tomas Poledna, il prof. dr. Simon Schlauri e il giurista Samuel Schweizer, secondo i quali nella maggior parte dei casi la mera messa a disposizione gratuita del codice sorgente non costituisce una prestazione commerciabile. Per renderla tale dovrebbero essere incluse anche delle prestazioni di servizi complementari quali l'integrazione, la manutenzione, l'assistenza e la sicurezza informatica, che consentano di utilizzare anche il codice. Inoltre, è determinante la motivazione per cui un software viene reso pubblico con una licenza Open Source: se la motivazione è ottimizzare un software utilizzato come strumento aziendale, allora si tratterebbe di un acquisto di risorse e quindi di un'attività che rientra nell'amministrazione ausiliare, indirettamente finalizzata all'adempimento di un compito pubblico. D'altronde, il modello di utilizzo Open Source è molto diffuso nell'economia privata e, finché lo Stato utilizza e distribuisce OSS esattamente come lo farebbero i privati, la neutralità concorrenziale rimane garantita. Una base legale formale quindi sarebbe necessaria solo in casi del tutto eccezionali, segnatamente qualora l'offerta di OSS da parte degli enti pubblici limitasse di fatto gravemente la libertà economica o fosse sviluppata e resa disponibile al pubblico senza che vi sia un qualsivoglia legame oggettivo con l'attività dell'unità amministrativa (cfr. in merito n. 1.4 del citato rapporto).

Nello specifico, la questione dell'eventuale necessità di una base legale formale può intanto essere lasciata in sospenso. Quand'anche fosse ritenuta superflua, la situazione giuridica incerta costituisce già di per sé un disincentivo a impiegare e mettere a disposizione gli OSS. Pertanto, la creazione di una base legale formale è opportuna, non fosse altro che per garantire la certezza del diritto e dare all'Amministrazione federale

la libertà necessaria per assicurare una gestione dell'informatica e degli OSS al passo coi tempi.

Normativa prevista per la messa a disposizione di OSS

Con la base legale proposta si vuole consentire alle autorità federali di mettere a disposizione delle persone interessate, sotto forma di OSS, i software che sviluppano o fanno sviluppare per l'adempimento dei propri compiti. Ciò significa che il codice sorgente viene pubblicato e chiunque può utilizzarlo, studiarlo e trasmetterlo senza pagare diritti di licenza. Il software deve essere messo a disposizione sotto forma di OSS ogniqualvolta ciò sia utile e opportuno. L'autorità che sviluppa il software decide secondo il suo potere discrezionale in quali casi è indicata la messa a disposizione.

Se si prendono in esame lo sviluppo e la successiva messa a disposizione di OSS, occorre chiedersi se ciò abbia ripercussioni sugli acquisti effettuati in vista del software da realizzare. In linea di principio, gli enti pubblici decidono a propria discrezione (ma in ottemperanza ai propri obblighi) se produrre essi stessi i beni e i servizi di cui hanno bisogno per adempiere i compiti pubblici che competono loro oppure se acquistarli sul mercato (decisione «make or buy»). Tale principio non è limitato dalla prevista messa a disposizione di OSS.

Tuttavia, laddove per lo sviluppo (o l'ulteriore sviluppo) venga utilizzato un software di terzi, la messa a disposizione può essere limitata o resa impossibile dai diritti di terzi. Se si intende mettere a disposizione un OSS basato su un software di terzi, occorre accertarsi per tempo di disporre dei necessari diritti sul software utilizzato. In particolare, ciò può essere garantito definendo nel quadro di una procedura di appalto come criteri di idoneità o aggiudicazione le caratteristiche dell'OSS rilevanti per il progetto in questione.

Conclusioni sulla tematica degli OSS

Il disegno di legge contiene una disposizione secondo cui le autorità federali assoggettate alla legge sono tenute a pubblicare – ove ciò sia possibile e opportuno e se sono tutelati i diritti di terzi – il codice sorgente del software che sviluppano o fanno sviluppare per l'adempimento dei propri compiti. Nella LFC è già prevista una base legale sufficiente per la distribuzione a titolo oneroso di OSS. Questa deve avvenire tramite le unità amministrative menzionate all'articolo 41a capoverso 1 LFC o in una legge speciale.

4.2.9 Open Government Data

Nell'ambito del Governo elettronico, i progressi tecnologici devono servire anche per favorire la partecipazione paritaria e autonoma di tutti alla politica⁵⁸. Un intento, questo, che può essere perseguito in particolare grazie agli OGD, elemento chiave del Governo elettronico e di una Svizzera proiettata verso il futuro.

⁵⁸ Strategia OGD, FF 2019 813, 814.

Nella sua quotidianità, l'amministrazione rileva e tratta molti dati che devono essere resi accessibili a tutti gli interessati, gratuitamente e alle stesse condizioni giuridiche e tecniche (a bassa soglia), a meno che non vi si opponga un legittimo interesse di protezione preponderante. Questi dati costituiscono un contributo essenziale al dibattito politico, in quanto promuovono la trasparenza e la partecipazione, rafforzano il senso di responsabilità e contribuiscono ad aumentare il valore aggiunto (incremento dell'efficienza nell'amministrazione, capacità di innovazione, realizzazione di nuovi modelli aziendali) e ad attuare l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per uno sviluppo sostenibile⁵⁹. L'offerta di utilizzare liberamente dati pubblici suscettibili di essere trattati anche con l'ausilio di mezzi informatici diventa così parte integrante delle prestazioni elettroniche che le autorità forniscono alla popolazione, all'economia, alla scienza e all'amministrazione in maniera trasparente, a costi contenuti e senza discontinuità dei sistemi di trasmissione. Ciò costituisce una premessa per permettere all'opinione pubblica di sviluppare soluzioni politiche sulla base delle informazioni liberamente accessibili e per aumentare il valore aggiunto.

Nella Strategia OGD, approvata dal nostro Consiglio il 30 novembre 2018 (la seconda strategia dopo quella del periodo 2014–2018), viene stabilita la linea guida strategica «open data by default» in virtù della quale, salvo prescrizioni legali contrarie, i dati prodotti o commissionati da organi statali vanno in linea di principio considerati OGD e dal 2020, se tecnicamente e giuridicamente fattibile, devono essere pubblicati dai proprietari in forma leggibile da una macchina. Questi dati devono essere resi disponibili su una piattaforma centrale mediante rimando che consenta il libero accesso ai dati pubblici in Svizzera («opendata.swiss»). Su incarico del nostro Consiglio e in collaborazione con gli uffici interessati, il DFI (Segreteria generale e Ufficio federale di statistica [UST]) ha verificato quali lavori legislativi fossero necessari ai fini dell'applicazione della strategia e segnatamente dell'utilizzo gratuito dei dati che sono oggi a pagamento. L'articolo 10 D-LMeCA riflette l'esito di tale verifica.

Sono definiti OGD i dati delle amministrazioni pubbliche che, in ragione della loro utilità, devono essere generalmente accessibili e liberamente riutilizzabili. Si tratta nello specifico di una prestazione di servizi (gratuita) della Confederazione che, analogamente agli OSS, può essere identificata come prestazione elettronica della Confederazione ai sensi dell'articolo 1 lettera b D-LMeCA. L'integrazione dei principi relativi agli OGD nella presente legge appare quindi evidente.

La messa a disposizione degli OGD non costituisce un nuovo compito amministrativo a sé stante, bensì un'attività accessoria che può essere svolta dalle unità amministrative. Le esperienze con gli OGD di taluni Cantoni e di altri Stati, tuttavia, mostrano che l'attuazione comporta inevitabilmente un certo onere. Bisogna quindi procedere a tappe, in modo da consentire alle unità amministrative di compensare per quanto possibile al loro interno tale onere. Per contro, i dati che possono essere messi a disposizione secondo i principi degli OGD solo a fronte di un onere eccessivo non rientrano in alcun modo nel campo di applicazione della legge. Inoltre, per le prestazioni di servizi relative a dati particolari e specifici ai clienti, le unità amministrative devono

⁵⁹ L'Agenda 2030 è consultabile all'indirizzo: www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Politica di sostenibilità > L'Agenda 2030.

poter continuare a riscuotere emolumenti che consentano loro di coprire l'onere supplementare (secondo l'art. 46a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997⁶⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]).

Il termine «dati» è inteso in senso lato, al fine di ottemperare al principio «open data by default» stabilito nella linea guida strategica e recepito nella legge. Si tratta di unità isolate o isolabili che possono essere trattate e analizzate da una macchina. Sono, ad esempio, dati prodotti per uno scopo preciso (p. es. statistiche, dati finanziari, registri) o misurazioni (p. es. dati meteorologici, determinati geodati, informazioni sul traffico), ma anche altre informazioni che possono essere trattate come dati, quali elenchi (p. es. premi di casse malati, sostanze vietate, beni di cui non è consentita l'esportazione), testi strutturati o non strutturati (p. es. cataloghi di archivi o biblioteche, testi giuridici) o produzioni multimediali (immagini, documenti audiovisivi digitali, inclusi i rispettivi metadati). Vista la difficoltà di dare a tali dati una definizione positiva in una disposizione applicabile a tutte le unità amministrative, si parte dal presupposto che, in linea di massima tutti i dati devono essere pubblicati secondo i principi relativi agli OGD, salvo quelli che rientrano in una delle categorie di esclusione chiaramente definite. Il motivo per cui l'obbligo di pubblicazione è limitato in maniera generale ai dati già disponibili in forma elettronica e strutturati in raccolte non risiede tanto nella difficoltà (qualitativa) di definire i dati in questione. Si tratta piuttosto di una necessità che va considerata in un'ottica quantitativa, poiché lo scopo è rendere possibile la pubblicazione degli OGD come compito accessorio, senza ricorrere a risorse supplementari.

4.2.10 **Messa a disposizione e utilizzo di mezzi TIC delle autorità federali**

Tra i campi in cui è previsto l'impiego di mezzi elettronici si annovera la messa a disposizione e l'utilizzo di mezzi TIC⁶¹ delle autorità federali. Per mezzi TIC si intendono principalmente i servizi di base e i servizi elettronici.

Un *servizio di base* è un servizio elettronico che costituisce una base comune e trasversale per altre prestazioni delle autorità, i cosiddetti «servizi elettronici», che si fondano su di esso. I servizi di base possono essere indifferentemente utilizzati per i processi più disparati e non sono direttamente associati a un singolo compito amministrativo. Di per sé, non creano ancora alcun valore concreto per l'unità amministrativa che impiega il servizio o per l'utente che ne fruisce, ma consentono l'attuazione di una soluzione concreta di Governo elettronico sotto forma di servizio elettronico. Tuttavia, non è sempre facile effettuare una delimitazione tra le due tipologie di mezzi TIC.

I servizi di base comprendono segnatamente i servizi centrali nei seguenti settori:

- gestione dell'identità e dell'accesso, ad esempio i servizi d'identificazione elettronica che permettono di utilizzare l'eID o la piattaforma per lo scambio

⁶⁰ RS 172.010

⁶¹ Il termine «servizi elettronici delle autorità» utilizzato nella procedura di consultazione è stato sostituito con «mezzi TIC».

sicuro («sedex»), per poter garantire l'accesso alle prestazioni delle autorità. Sono inclusi nei servizi di base anche i portali che consentono di accedere a servizi specifici delle autorità;

- elenchi condivisi, ad esempio la gestione dei dati di base trasversale a tutte le autorità, i registri o il servizio nazionale degli indirizzi (SNI), per lo scambio di dati e informazioni tra le autorità.

In corso di realizzazione è il SNI concepito come servizio di base⁶². Grazie a questo servizio, nell'ambito dei loro compiti legali le amministrazioni della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni come pure terzi avranno accesso agli indirizzi delle persone con domicilio notificato in Svizzera. Ciò permetterà di semplificare i processi e di eseguire in modo più efficiente i compiti pubblici. Per questo servizio di base è stato necessario creare basi legali specifiche, perché è un servizio che riguarda lo status giuridico dei cittadini, segnatamente in relazione alla protezione dei dati (cfr. art. 11 cpv. 5 D-LMeCA).

In Svizzera, lo sviluppo di servizi di base prosegue costantemente. L'obiettivo dell'attuale Strategia di e-government Svizzera è consolidare i principali servizi di base, come l'identità elettronica riconosciuta dallo Stato.

I processi aziendali vengono eseguiti grazie a specifiche applicazioni di Governo elettronico, denominate *servizi elettronici* o servizi di Governo elettronico. Con questi servizi si intendono tutte le offerte e tutti i servizi che permettono, con effetto giuridicamente vincolante, un'interazione elettronica continua tra gli organi pubblici e tra questi ultimi e terzi (popolazione ed economia). Di regola essi poggiano su uno o più servizi di base. Il riferimento non è solo alle offerte e ai servizi che hanno un'utilità diretta per le persone fisiche o le imprese oppure direttamente utilizzati da queste, ma anche ai servizi interni all'amministrazione⁶³.

Un esempio concreto e già funzionante di applicazione di un servizio elettronico sotto forma di portale di accesso alle prestazioni delle autorità è lo sportello online «EasyGov.swiss» per le imprese. Con il lancio di questo portale nel quadro della Strategia di e-government Svizzera, nel novembre del 2017 è stato fatto un passo ulteriore verso un'amministrazione digitale orientata agli utenti. Lo sportello online «EasyGov.swiss» sfrutta le possibilità offerte dalla digitalizzazione e facilita lo scambio tra le imprese e le autorità. In tal modo le imprese possono evadere online, in tutta sicurezza e in modo efficiente, diverse pratiche amministrative a partire da un'unica piattaforma. Sicura e affidabile, la piattaforma permette di elaborare per via elettronica domande di autorizzazione, richieste e notifiche su un unico canale. Guida inoltre l'utente indicandogli, per una richiesta concreta, le ulteriori pratiche amministrative necessarie correlate a tale richiesta. Ciò consente alle imprese di risparmiare tempo e denaro e facilita lo scambio dei dati in seno all'amministrazione.

⁶² La procedura di consultazione relativa alla nuova legge sul servizio degli indirizzi (LSI) è terminata il 22.11.2019. Il messaggio sul disegno di LSI dovrebbe essere adottato dal nostro Consiglio all'inizio del 2022.

⁶³ Rapporto sulla legge del Cantone San Gallo in materia di Governo elettronico (disponibile unicamente in tedesco), pag. 26.

Come ulteriore esempio di un servizio elettronico citiamo «eTraslocoCH», un servizio che consente di comunicare e gestire elettronicamente i cambiamenti di indirizzo⁶⁴. Tra gli altri progetti in corso menzioniamo, a titolo di esempio, il sistema di validazione della firma elettronica per i documenti rilasciati dalle autorità.

La figura sottostante confronta i servizi di base («Basic infrastructure/Service») con i servizi elettronici («Solutions/Services»):

	Basic Infrastructure/Service	Solutions/Services
Citizens (GtoC)	<ul style="list-style-type: none"> - Accesso electronic government services - Electronic Identity (eID) [PPP] - Standardization maintenance 	<ul style="list-style-type: none"> - eMovingCH - eVoting - Services on communal level - e-Health Switzerland
Corporate/ Economy (GtoB)	<ul style="list-style-type: none"> - One-stop-shop portal (for companies) - Creation of national address services 	<ul style="list-style-type: none"> - Electronic reporting of VAT - Easygov.swiss
Administration (GtoG)	<ul style="list-style-type: none"> - Identity Network Switzerland - eOperations [PPP] 	<ul style="list-style-type: none"> - Validator for digital documents - Technical Coordination

Renewal Swiss E-Government Strategy (2020-2023); focus on implementation of the six principles from the Tallinn declaration on eGovernment; close collaboration with cantons, communities and experts.

Federal Department of Finance FDF
Federal IT Steering Unit FITSU

Fonte: E-government Svizzera

A favorire la buona collaborazione tra cittadini, imprese e amministrazione sono soprattutto i servizi di base, che permettono ai vari attori di interagire in maniera efficace. Le esperienze fatte in altri Paesi hanno dimostrato che la gestione dei servizi di base è fondamentale per diffondere al meglio e consolidare il Governo elettronico. Il rapporto dell'UE del 2018⁶⁵ sulla valutazione comparativa del Governo elettronico ha

⁶⁴ Nell'ambito del progetto «eTraslocoCH» la Confederazione, i Cantoni e i Comuni hanno elaborato una soluzione che ridefinisce la procedura di notifica. Questa soluzione dovrebbe essere utilizzata in tutta la Svizzera.

⁶⁵ Nella valutazione comparativa del Governo elettronico, la Commissione europea analizza i progressi compiuti nella digitalizzazione dell'amministrazione. Ogni due anni la Commissione fa esaminare tali progressi in otto eventi della vita quotidiana della popolazione e dell'economia sulla base dei seguenti indicatori principali: «orientamento all'utente», «trasparenza», «mobilità transnazionale della popolazione e delle imprese» e «servizi di base». Lo studio del 2018 è consultabile all'indirizzo: www.egovernment.ch/it/dokumentation/control/.

messo chiaramente in evidenza che la Svizzera deve recuperare un importante ritardo nel rendere disponibili i servizi di base. Servizi di base quali l'identità elettronica per un'identificazione sicura e riconosciuta dallo Stato, il ricevimento e l'invio in forma elettronica di documenti o registri comuni di dati per l'allineamento automatico di dati già presenti semplificherebbero in modo determinante l'utilizzo dei servizi online forniti dalle autorità. Pur confermando i progressi nel frattempo realizzati dalla Svizzera, il rapporto sulla valutazione comparativa del 23 settembre 2020⁶⁶ ha sottolineato il ritardo che il nostro Paese deve ancora recuperare nell'ambito dei servizi di base. Il rapporto più recente, datato 12 novembre 2021⁶⁷, attesta un aumento della performance complessiva in Svizzera, che si colloca tuttavia al 32° posto su 36 Paesi. Per quanto riguarda l'impiego dei servizi di base, la maggioranza dei Paesi europei è nettamente più avanzata rispetto alla Svizzera (CH 34 %, UE 65,2 %). Relativamente alla trasparenza dei servizi elettronici, la Svizzera migliora costantemente (+3,5 %) e si avvicina alla media del benchmark (CH 43,8 %, UE 64,3 %). Secondo gli studi condotti dall'UE, sono proprio gli Stati che dispongono di servizi di base ben sviluppati a poter vantare una posizione di leadership nel settore del Governo elettronico. Questi servizi sono altresì fondamentali per eseguire in modo semplice ed efficiente i processi elettronici.

Alla luce di queste considerazioni, nel disegno di legge si prevede che sia la Cancelleria federale a poter dichiarare obbligatori, per le autorità federali assoggettate alla legge, i mezzi TIC necessari. Riguardo all'esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni e all'adempimento di compiti esclusivamente cantonali o comunali, alla Confederazione sarà consentito gestire a titolo oneroso, anche per conto dei Cantoni e dei Comuni ai fini dell'adempimento dei loro compiti, i mezzi TIC che tuttora utilizza per adempiere i suoi compiti.

Nel disegno si è rinunciato alla facoltà del nostro Consiglio, prevista nell'avamprogetto, di rendere obbligatorio l'utilizzo di determinati mezzi TIC (servizi elettronici delle autorità) per le autorità dei Cantoni come pure per gli enti esterni incaricati da questi ultimi dell'esecuzione del diritto federale. Per contro, nel quadro dell'organizzazione ADS creata nel frattempo si perseguono un miglioramento della collaborazione e un'armonizzazione degli standard attraverso un approccio cooperativo (cfr. n. 2.1). In tal modo gli standard stabiliti congiuntamente dovrebbero godere di una maggiore accettazione presso i Cantoni e i Comuni e potrebbero essere definiti degli standard per ambiti al di fuori dell'esecuzione del diritto federale, ottenendo in questo modo una migliore armonizzazione.

⁶⁶ Oltre alla Svizzera, lo studio coinvolge tutti i 27 Stati membri dell'UE, a cui si aggiungono l'Islanda, la Norvegia, la Serbia, il Montenegro, la Turchia, il Regno Unito, l'Albania e la Macedonia del Nord. Nella valutazione complessiva dei dati rilevati, i Paesi che hanno ottenuto i risultati migliori sono ancora una volta Malta, l'Estonia, l'Austria e la Lettonia. Con una performance complessiva del 54 % (2018: 47 %), la Svizzera si colloca al 29° posto su 36 Paesi. Lo studio del 2020 («Valutazione comparativa del 2020 del Governo elettronico nei Paesi dell'UE») è consultabile all'indirizzo: <https://digital-strategy.ec.europa.eu> > Library > eGovernment Benchmark 2020: eGovernment that works for the people.

⁶⁷ Documento disponibile all'indirizzo: www.egovernment.ch > Attualità > News > Valutazione comparativa del 2021 del Governo elettronico nei Paesi dell'UE.

Poiché le dichiarazioni di obbligatorietà riguardano solo le unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale e quelle dell'Amministrazione federale decentralizzata assoggettate alla legge, la competenza di rendere obbligatori i mezzi TIC (e anche gli standard di cui all'art. 12 D-LMeCA) deve essere assegnata alla Cancelleria federale in conformità con l'attuale modello di governance delle TIC nell'Amministrazione federale. La competenza all'interno della Cancelleria federale dovrà essere stabilita a livello di ordinanza. Al momento spetterebbe al settore Trasformazione digitale e governance delle TIC (settore TDT) della Cancelleria federale.

4.2.11 Definizione di standard

Gli standard rendono possibile l'interoperabilità, facilitano la collaborazione, semplificano le soluzioni tecniche, abbassano i costi e generano trasparenza.

Per elaborare le prestazioni di Governo elettronico, la Confederazione si basa in linea di massima su standard aperti affermati a livello internazionale. A occuparsi dell'elaborazione degli standard è, tra gli altri attori, l'associazione di pubblica utilità eCH⁶⁸. I suoi membri sono la Confederazione, i Cantoni, i Comuni, le imprese, le scuole universitarie, le associazioni e i privati. L'associazione eCH sviluppa standard tecnici relativi alla collaborazione e alla procedura, modelli di dati, definizioni di formati e di dati nonché strumenti ausiliari e soluzioni tipo. Gli standard adottati da eCH hanno valore di raccomandazioni. La Confederazione ha ripreso nel suo processo di standardizzazione gli standard di eCH che riguardano l'Amministrazione federale. Inoltre, già con la Convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico 2016–2019 la Confederazione, i Cantoni e i Comuni si sono impegnati a dichiarare generalmente vincolanti gli standard nazionali dell'associazione eCH. La vigente Convenzione quadro di diritto pubblico concernente l'Amministrazione digitale Svizzera ha riconfermato questa interazione con l'associazione eCH; in particolare, l'organizzazione ADS è stata incaricata di promuovere la standardizzazione e l'armonizzazione dei processi tecnici e specialistici in collaborazione con l'associazione eCH, l'interoperabilità e l'uso congiunto di soluzioni tecniche da parte di più servizi amministrativi (n. 4.2 cpv. 1 lett. c della convenzione quadro).

Anche altre istituzioni, per esempio l'UE, si occupano a livello sia nazionale che internazionale di standard per lo scambio di dati. Citiamo a titolo di esempio la cooperazione Schengen/Dublino, che viene costantemente sviluppata, aggiornata e adeguata alle nuove situazioni. Rinunciare alla condivisione e all'applicazione delle stesse norme e degli stessi standard da parte di tutti gli Stati coinvolti è ormai impossibile. Lo scambio dei dati avviene tramite servizi centrali nazionali, gli uffici SIRENE, che 24 ore su 24 garantiscono una gestione dei casi standardizzata, rapida e professionale. Lo scambio automatico di informazioni è assicurato dall'utilizzo di standard globali.

Secondo la Strategia di e-government Svizzera, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni mirano a soluzioni standardizzate e interfacce aperte. Essi consentono così una

68 www.ech.ch

digitalizzazione sostenibile e a costi contenuti di prestazioni e processi amministrativi, nonché la trasmissione di dati senza discontinuità tra le autorità di tutti i livelli statali.

Per realizzare tale progetto perlomeno nell'Amministrazione federale centrale, il disegno di legge contiene una disposizione che autorizza la Cancelleria federale a dichiarare obbligatori gli standard per le autorità federali assoggettate alla legge, facendo riferimento a standard aperti affermati a livello internazionale. Le unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata possono essere assoggettate a questa disposizione, sempre che altre leggi federali non prevedano altrimenti (art. 2 cpv. 2 D-LMeCA).

Come per l'utilizzo di mezzi TIC (terminologia precedente: «servizi elettronici delle autorità»), a seguito della procedura di consultazione si è scelto di non riprendere la disposizione originaria relativa agli standard (art. 13 AP-LMeCA) che conferiva al nostro Collegio la facoltà di dichiarare obbligatoria l'applicazione di standard per i Cantoni, come pure per le persone e organizzazioni esterne incaricate da questi ultimi dell'esecuzione del diritto federale (cfr. in merito n. 2.1).

4.3 **Compatibilità tra compiti e finanze**

Nel valutare se l'importanza dei compiti sia proporzionata all'onere previsto, bisogna chiedersi innanzitutto come evolverebbe il processo di trasformazione digitale dell'Amministrazione federale se non si cercassero opzioni, ossia se si mantenesse lo status quo. In generale, a questo riguardo si può constatare che in mancanza di corrispondenti basi legali la Confederazione non sarebbe in grado di realizzare le sempre più necessarie fasi di sviluppo nel campo del Governo elettronico. Allo stesso modo, risulterebbe notevolmente più gravosa la collaborazione fra tutti i livelli federali, considerata necessaria ai fini di una trasformazione digitale efficace delle amministrazioni. Inoltre, la Svizzera non potrebbe ottemperare agli impegni assunti con la dichiarazione di Tallinn. Rispetto al previsto finanziamento iniziale dei progetti dell'agenda ADS, in assenza di un finanziamento garantito si deve supporre che detti progetti non potranno essere attuati o potranno esserlo solo in misura limitata (con quote di finanziamento non chiare a carico della Confederazione e dei Cantoni). Di conseguenza, i progressi auspicati nell'ambito della trasformazione digitale subirebbero in generale una grave battuta d'arresto, data l'importanza cruciale di un'offerta completa di servizi di base e delle infrastrutture necessarie a tali servizi. A questo proposito occorre tenere presente che attualmente nello sviluppo dei servizi di base la Svizzera è già molto in ritardo rispetto alla media europea, in particolare per quanto concerne l'interfaccia con i cittadini⁶⁹.

Già solo gli svantaggi appena citati evidenziano chiaramente che nel contesto della digitalizzazione dei compiti e dei servizi delle autorità il mantenimento dello status quo non rappresenta un'opzione percorribile per la Confederazione.

⁶⁹ Cfr. *EU eGovernment Benchmark 2020*; disponibile all'indirizzo: <https://digital-strategy.ec.europa.eu > Library > eGovernment Benchmark 2020: eGovernment that works for the people>.

Attualmente la Confederazione non dispone di una base legale che le consenta, nel rispetto del principio di legalità, di acquisire partecipazioni in altre organizzazioni o imprese ai fini della collaborazione nel settore del Governo elettronico. La prevista partecipazione della Confederazione a eOperations ha reso evidente la necessità di legiferare in tal senso. Non potendo escludere future partecipazioni della Confederazione in altre organizzazioni ai fini della collaborazione nel settore del Governo elettronico, occorre creare una norma generale e astratta che disciplini tali partecipazioni. In questo contesto, alla Confederazione dovrebbe altresì essere data la facoltà di delegare compiti amministrativi inerenti all'attività amministrativa ausiliaria a organizzazioni e imprese. Con un'ulteriore disposizione di legge si vuole mettere la Confederazione in condizione di concludere convenzioni sulla collaborazione nell'ambito del Governo elettronico con i Cantoni, altri Stati e organizzazioni e in tal modo di prevedere, all'occorrenza, anche la creazione di organizzazioni comuni. Con questa ampia base intendiamo dare al nostro Consiglio, nel quadro della collaborazione con gli enti pubblici di tutti i livelli statali, la possibilità di utilizzare la forma di cooperazione più vantaggiosa per la finalità di volta in volta perseguita.

La creazione di basi legali per queste diverse forme di collaborazione nel settore del Governo elettronico (convenzioni, partecipazioni, delega di compiti) non comporta costi considerevoli né crea, di per sé, benefici quantificabili. Si prevede però che in futuro esse consentiranno di ottenere notevoli risparmi imprimendo il necessario impulso alla trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche. L'efficacia dei progetti di collaborazione dovrà essere valutata caso per caso dalle autorità aventi competenza decisionale in base a un'analisi costi-benefici.

Una possibile alternativa, non vagliata in questa sede, alla conclusione di convenzioni tra enti pubblici svizzeri e alla delega di compiti e competenze a organi comuni sarebbe quella di trasferire i corrispondenti compiti alla Confederazione (per maggiori dettagli, cfr. n. 7.1.5).

Con una regolamentazione a livello legislativo dell'utilizzo e della messa a disposizione di OSS nella Confederazione si intendono inoltre superare le incertezze giuridiche che insorgono nel momento in cui la Confederazione trasmette OSS ad altri senza far pagare i relativi diritti di licenza. La messa a disposizione di OSS senza il pagamento di licenze non genera costi considerevoli. Eventualmente, bisogna aspettarsi una lieve diminuzione delle entrate derivanti dai diritti di licenza. Tali minori entrate sono controbilanciate dalle ripercussioni positive legate al miglioramento della collaborazione, in particolare con i Cantoni. Inoltre, la Confederazione potrà beneficiare degli sviluppi ulteriori da parte della comunità OSS. Per l'eventuale fornitura di prestazioni di supporto, la Confederazione può di norma riscuotere un compenso a copertura dei costi.

La base legale proposta per gli OGD concretizza la linea guida strategica «open data by default», al fine di poter diffondere in modo omogeneo l'auspicata cultura del libero accesso ai dati in tutte le unità amministrative. Essa crea certezza del diritto fornendo all'Amministrazione federale una base legale esplicita per applicare il principio OGD (principio della legalità nella gestione delle prestazioni). L'attuazione dei principi OGD non va intesa come compito amministrativo a sé stante e deve avvenire per quanto possibile con le risorse disponibili, ma non sarà possibile senza alcun onere. Visto il mancato pagamento dei diritti di licenza, essa comporterà una riduzione delle

entrate anche per la Confederazione. Secondo la verifica trasversale del CDF, tale riduzione è comunque relativamente contenuta e trascurabile, se paragonata al valore aggiunto che si prevede possa derivarne per l'economia nazionale. Inoltre, applicando il principio a tappe e limitandosi a considerare i dati che possono essere trattati in conformità al principio ma senza ricorrere a risorse supplementari importanti, è possibile contenere l'onere necessario (iniziale e corrente) e quindi compensarlo meglio internamente.

La messa a disposizione e l'utilizzo di mezzi TIC delle autorità federali, così come la definizione di standard da parte della Confederazione, sono altri strumenti che favoriscono la digitalizzazione dell'amministrazione e, anzi, rivestono un'importanza fondamentale per realizzare un Governo elettronico funzionante in tutta la Svizzera. Lo sviluppo e la gestione di mezzi TIC, in particolare servizi di base e servizi elettronici comporteranno senza dubbio dei costi. Al momento non è possibile stimarli; bisognerà quantificarli caso per caso. Se dei mezzi TIC sono gestiti per conto dei Cantoni e messi a loro disposizione, i costi corrispondenti devono essere addossati a questi ultimi in base al volume di utilizzo. Il progetto prevede altresì che la Confederazione possa versare aiuti finanziari nell'ambito del Governo elettronico se ciò è utile per l'esecuzione del diritto federale. In questo modo si tiene conto del fatto che le prestazioni nel settore del Governo elettronico a sostegno dell'esecuzione del diritto federale sono fornite anche da beneficiari di aiuti finanziari esterni all'Amministrazione federale.

Affinché i sistemi di diverse unità amministrative possano interagire tra loro nell'ambito di un processo continuo serve un alto livello di standardizzazione. Grazie agli standard, le tante interfacce proprietarie, il cui numero è cresciuto nel tempo nei vari servizi amministrativi, possono essere uniformate sul piano sia orizzontale che verticale. Oggi, senza standardizzazione un prodotto o un servizio non è in grado di svolgere la propria funzione, o quantomeno non in modo ottimale; infatti nei settori tecnologici gli standard unitari sono una condizione indispensabile per un adempimento efficace ed economico dei compiti. La definizione di standard vincolanti per l'Amministrazione federale non causerà costi significativi. Le dichiarazioni di obbligatorietà potranno nel singolo caso comportare oneri iniziali, che tuttavia saranno controbilanciati dai risparmi generati dalla migliore interoperabilità.

Il programma Gestione dei dati a livello nazionale (NaDB), la cui attuazione compete all'UST, e la piattaforma di interoperabilità I14Y-IOP, da sviluppare e gestire a tale scopo, determineranno dal 2021 al 2023 un fabbisogno finanziario supplementare in termini di spese per il personale e spese per il progetto e la gestione delle TIC pari complessivamente a 11,3 milioni di franchi o 20 posti a tempo pieno. Il fabbisogno supplementare di risorse finanziarie dal 2023 verrà quantificato sulla base delle esperienze raccolte fino a quel momento.

Il finanziamento dei progetti pilota sarà concretizzato attraverso un'ordinanza del nostro Consiglio. I progetti pilota dovranno essere finanziati in primo luogo dalle risorse da assegnare in modo centralizzato al settore TDT secondo l'articolo 33 dell'ordinanza del 25 novembre 2020⁷⁰ sulla trasformazione digitale e l'informatica (OTDI).

⁷⁰ RS 172.010.58

Il finanziamento iniziale di progetti volti a sviluppare l'offerta di servizi di base in Svizzera è quindi uno strumento perfetto per recuperare il ritardo delle amministrazioni elvetiche nell'ambito del Governo elettronico rispetto al resto dell'Europa. Il finanziamento congiunto dell'agenda ADS da parte della Confederazione e dei Cantoni è un passo importante verso una trasformazione digitale sostenibile ed efficiente. In tal modo è possibile accelerare lo sviluppo dei servizi di base e delle infrastrutture urgentemente necessari, preparandone altresì l'introduzione negli enti pubblici. Le infrastrutture e i servizi di base sono fondamentali per eseguire in modo semplice ed efficiente i processi elettronici. L'accento è posto in particolare sulla messa a disposizione di infrastrutture e servizi di base comuni, ad esempio per la gestione delle identità e degli accessi, per il ricevimento e l'invio in forma elettronica di documenti o per l'utilizzo e la gestione dei dati. I progetti dell'agenda ADS sostengono pertanto gli sforzi della Confederazione e dei Cantoni, che sono fondamentali per la realizzazione dell'amministrazione digitale. Dei risultati dei progetti beneficeranno tutti i livelli statali, in quanto potranno disporre di un'offerta più ampia di servizi di base e di migliori infrastrutture. La realizzazione di questi vantaggi comporterà allo stesso tempo la partecipazione all'agenda ADS di tutti i Cantoni, o di un gran numero di essi. Diversi servizi di base conformi ai principi della dichiarazione di Tallinn sono già in uso (p. es. la piattaforma per uno scambio sicuro di dati sedex, il sistema di validazione della firma), mentre altri sono in fase di realizzazione (p. es. la gestione comune dei dati di base, il servizio nazionale degli indirizzi) o di preparazione (servizi d'identificazione elettronica). Inoltre, la scalabilità delle soluzioni permette di conseguire vantaggi nettamente superiori a quelli che si otterrebbero se per i servizi di base la Confederazione e i singoli Cantoni elaborassero ciascuno delle soluzioni individuali. In questo contesto è opportuno, nonché nell'interesse della Confederazione, sostenere i progetti dell'agenda ADS garantendo una quota di finanziamento massima di due terzi dei costi complessivi. La trasformazione digitale richiede naturalmente risorse finanziarie considerevoli a tutti i livelli statali. I costi stimati per l'attuazione dell'agenda nei prossimi anni ammontano a 200–300 milioni di franchi. Per coprire il fabbisogno finanziario della Confederazione, non ancora determinato concretamente, il nostro Consiglio chiederà all'Assemblea federale un limite di spesa per un periodo di quattro anni. L'efficacia dei singoli progetti dell'agenda ADS dovrà essere valutata caso per caso dalle autorità competenti in base a un'analisi costi-benefici.

4.4 Attuazione

Per rispondere all'attuale necessità di un intervento normativo, la soluzione proposta prevede l'emanazione di una specifica «legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità». Il titolo di questo atto normativo è formulato in termini generici, affinché anche per i futuri intenti legislativi nel vasto – e in costante crescita – settore di impiego dei mezzi elettronici, segnatamente nel campo del Governo elettronico e dell'amministrazione digitale, si possa disporre di uno dispositivo normativo specifico e coerente. La legge federale proposta va ad arricchire, con modalità digitali supplementari, le disposizioni vigenti in materia di gestione amministrativa analogica conformemente alla LOGA.

Nel quadro dei lavori preliminari si è voluto verificare se le nuove norme sulle forme di collaborazione nell'ambito delle prestazioni di servizi digitali delle autorità potessero essere inserite in un atto già esistente (tra cui la LOGA) o – come atto mantello – in varie leggi federali, anziché renderle oggetto di una legge *ad hoc*. Alla fine si è scelto di escludere questa possibilità, sia perché gli atti normativi in questione hanno un campo di applicazione diverso, sia perché le nuove disposizioni sulla modernizzazione digitale dell'amministrazione non devono essere sparse all'interno dell'ordinamento giuridico. Per le future integrazioni relative all'impiego dei mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità, che indubbiamente ci saranno, una legge federale *ad hoc* rappresenta un contenitore normativo specifico in cui viene preservata l'unità della materia.

Occorre precisare che il campo di applicazione del D-LMeCA è circoscritto all'Amministrazione federale centrale. Può essere esteso se il nostro Consiglio assoggetta alla legge in questione o a parti di essa unità dell'Amministrazione federale decentrata (art. 2 cpv. 2 D-LMeCA), ma solo a condizione che altre leggi federali non prevedano altrimenti. I Servizi del Parlamento, i tribunali federali e il Ministero pubblico della Confederazione devono quindi potersi assoggettare alla presente legge o a parti di essa mediante un accordo con il nostro Consiglio (art. 2 cpv. 3 D-LMeCA).

Una precisazione a livello di ordinanza delle disposizioni contenute nel D-LMeCA è necessaria per quanto riguarda sia la regolamentazione della piattaforma di interoperabilità (art. 14 D-LMeCA) che l'esecuzione di progetti pilota (art. 15 D-LMeCA). I dettagli in merito dovranno essere disciplinati dal nostro Collegio. Ci occuperemo di regolamentare nel dettaglio la gestione della piattaforma di interoperabilità nel quadro della revisione dell'ordinanza del 30 giugno 1993⁷¹ sulle rilevazioni statistiche. In futuro, in considerazione dei nuovi compiti dell'UST tale ordinanza dovrà effettivamente disciplinare non solo il ristretto ambito del trattamento dei dati a scopi statistici, ma anche specificare il nuovo modello dei ruoli del programma NaDB per l'armonizzazione e la standardizzazione di tutti i dati della Confederazione. Questo processo di armonizzazione e standardizzazione costituisce un presupposto importante per consentire l'utilizzazione multipla e applicare il principio «once only», tanto nel quadro delle statistiche pubbliche quanto in tutti gli altri settori dell'Amministrazione federale.

Viene inoltre sancita la competenza del nostro Consiglio di concludere convenzioni nell'ambito del Governo elettronico (cfr. art. 4 cpv. 4 D-LMeCA) e decidere l'assunzione di partecipazioni della Confederazione in organizzazioni (cfr. art. 5 cpv. 2 D-LMeCA). Per quanto riguarda la delega di compiti inerenti all'attività amministrativa ausiliaria, il nostro Collegio può designare come soggetto responsabile dell'adempimento dei compiti un'organizzazione creata mediante una convenzione secondo l'articolo 4 D-LMeCA o di cui la Confederazione detiene una partecipazione secondo l'articolo 5 D-LMeCA. Di per sé, la delega di compiti può avvenire con un'ordinanza del nostro Consiglio o tramite una convenzione che concludiamo con l'organizzazione responsabile dell'adempimento dei compiti (cfr. art. 8 cpv. 1 D-LMeCA).

⁷¹ RS 431.012.1

5 **Commento ai singoli articoli**

I contenuti del disegno della nuova legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (D-LMeCA) sono descritti e motivati nei precedenti numeri 4.1–4.4. Il commento ai singoli articoli è pertanto espresso di seguito in modo conciso.

Articolo 1 Scopo

L'articolo 1 descrive lo scopo della legge, senza stabilire nessun diritto né obbligo concreto. È un articolo avente carattere programmatico e non normativo.

Come esplicitato dal titolo stesso, il D-LMeCA si prefigge di creare per la Confederazione basi giuridiche sufficienti a impiegare i mezzi elettronici necessari all'adempimento dei suoi compiti. Viene data priorità al disciplinamento delle forme vincolanti di collaborazione tra la Confederazione e altri enti pubblici, altri Stati nonché organizzazioni nazionali e internazionali (lett. a). Le future convenzioni specifiche alla collaborazione nel campo del Governo elettronico che la Confederazione concluderà con i Cantoni avranno così una base legale stabile. La collaborazione potrà fondarsi su tali convenzioni (art. 4 D-LMeCA), ma assumere anche la forma di partecipazione della Confederazione in organizzazioni (art. 5 D-LMeCA) e di delega a organizzazioni di compiti nel campo dell'attività amministrativa ausiliaria per l'impiego di mezzi elettronici (art. 8 D-LMeCA). A tale riguardo va sottolineato l'obbligo della Confederazione, previsto all'articolo 3 capoverso 2 D-LMeCA, di armonizzare le proprie attività nel settore del Governo elettronico con quelle dei Cantoni, così da mettere in atto forme di collaborazione coordinate tra la Confederazione e i Cantoni. In virtù di queste forme di cooperazione, i partner coinvolti devono poter beneficiare di prestazioni di servizi elettroniche efficaci (p. es. l'acquisto trasversale a tutti i livelli statali dei servizi necessari sulla base di cooperazioni nell'ambito degli appalti) destinate a semplificare lo svolgimento elettronico dei processi amministrativi esistenti mediante il ricorso alle TIC.

Il secondo obiettivo che persegue il D-LMeCA è la creazione di un quadro (giuridico) proficuo per l'ampliamento e lo sviluppo ulteriore dell'impiego di mezzi elettronici a sostegno dell'adempimento di compiti delle autorità. Il progresso tecnico offre nuove modalità di comunicazione e interazione, tanto da rendere possibile in un numero crescente di settori una collaborazione elettronica continua con effetto giuridicamente vincolante tra gli organi pubblici nonché tra questi ultimi e terzi. Il principale vantaggio che la popolazione e le imprese possono trarre dal Governo elettronico è la maggiore semplicità, rapidità e trasparenza di tutte le interazioni con le amministrazioni e le organizzazioni pubbliche. Con questo progetto si intendono creare le basi per semplificare, migliorare, ampliare e sviluppare la disponibilità di prestazioni elettroniche delle autorità. Le prestazioni elettroniche delle autorità devono essere offerte in maniera più continua, rapida e conveniente. Lo scopo è ridurre il carico amministrativo delle autorità di tutti i livelli statali e aumentare l'efficienza dei processi. A tale scopo, la cooperazione tra tutti i livelli statali deve funzionare in maniera continua coinvolgendo l'economia e altri soggetti interessati.

L'auspicato incremento delle prestazioni di Governo elettronico è legato all'articolo 3 D-LMeCA (disposizione programmatica), che incarica le autorità federali assoggettate a questa legge di utilizzare i mezzi elettronici per lo svolgimento dei loro processi aziendali. Le prestazioni di servizi elettroniche di cui l'economia e la popolazione devono poter beneficiare comprendono l'utilizzo e la gestione di OSS, di OGD, di mezzi TIC, di interfacce e di una piattaforma di interoperabilità.

Articolo 2 Campo di applicazione

Capoversi 1 e 2

Le disposizioni contenute nel disegno di LMeCA si applicano all'Amministrazione federale centrale.

La LMeCA si applica alle unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata solo se il nostro Consiglio le assoggetta alla stessa legge o a parti di essa. Il capoverso 2 assegna al nostro Collegio la competenza di assoggettare alla legge le unità amministrative. Nel caso in cui quest'ultimo dovesse considerare opportuno l'assoggettamento alla LMeCA di singole unità amministrative decentralizzate, disciplinerebbe la questione in un'ordinanza. L'assoggettamento sarà tuttavia possibile soltanto se disposizioni di altre leggi federali (p. es. in atti relativi all'organizzazione dell'Amministrazione federale) non lo impediscono. Le unità che fanno parte dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata sono specificate agli articoli 7 e 8 dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁷² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

Dagli atti relativi all'organizzazione di determinate unità amministrative decentralizzate può in particolare risultare che, in virtù dell'autonomia di queste ultime, la LMeCA o singole disposizioni della stessa non sono applicabili. Non in tutti i casi sarà facile chiarire questo aspetto. A tale domanda dovrà essere data risposta in chiave interpretativa caso per caso.

A causa dei diversi ambiti di autonomia non appare invece opportuno includere nel campo di applicazione della legge anche le organizzazioni esterne all'Amministrazione federale cui vengono affidati compiti pubblici (ai sensi dell'art. 2 cpv. 4 LOGA). Per queste organizzazioni l'utilizzo dei mezzi elettronici in relazione all'offerta di prestazioni di servizi elettroniche delle autorità deve eventualmente essere previsto da una legge speciale.

Poiché si è rinunciato alla facoltà del nostro Consiglio, prevista nell'avamprogetto, di obbligare i Cantoni nonché le persone e le organizzazioni esterne incaricate dell'esecuzione del diritto federale a utilizzare i servizi elettronici delle autorità (nel disegno denominati ora «mezzi TIC») e ad applicare gli standard, il disegno di legge non si applica più alle amministrazioni cantonali né alle organizzazioni e alle persone di diritto pubblico o privato a cui la Confederazione o i Cantoni hanno affidato compiti amministrativi inerenti all'esecuzione del diritto federale. I Cantoni così come le persone e le organizzazioni esterne figurano tuttavia nelle singole disposizioni in qualità di beneficiari di sussidi (aiuti finanziari e finanziamento iniziale per i progetti

⁷² RS 172.010.1

dell'agenda ADS), nonché come partner per la collaborazione nel quadro di convenzioni (art. 4 D-LMeCA). Inoltre, la Confederazione può mettere a loro disposizione mezzi TIC dietro pagamento (art. 11 cpv. 3 e 4 D-LMeCA).

Per quanto concerne l'applicazione del principio degli OGD, si segue la Strategia OGD, che dichiara tale principio vincolante solo per l'Amministrazione federale centrale e, in particolare, non è finalizzata a imporre per legge l'estensione dell'applicazione ad aziende parastatali o privati. Tuttavia, a lungo termine, si auspica di attuare questa strategia anche nell'Amministrazione federale decentralizzata e nelle aziende parastatali. Le unità amministrative decentralizzate hanno pur sempre la possibilità di assoggettarsi fin d'ora volontariamente alla disposizione sugli OGD facendone richiesta al nostro Consiglio, in virtù dell'articolo 2 capoverso 2 D-LMeCA.

Capoverso 3

A salvaguardia della loro autonomia amministrativa, non sottostanno a questa legge l'Assemblea federale, i Tribunali della Confederazione e il Ministero pubblico della Confederazione. A questo proposito va menzionata in particolare la futura legge federale concernente la piattaforma per la comunicazione elettronica nella giustizia (LPCEG)⁷³, che in quanto atto speciale nel settore della giustizia sarà prevalente rispetto alle disposizioni generali della LMeCA (cfr. art. 2 cpv. 4 D-LMeCA). La LPCEG prevede l'allestimento e l'esercizio di una piattaforma gestita congiuntamente dai Cantoni e dalla Confederazione per la trasmissione di documenti elettronici nella giustizia («piattaforma elettronica Giustizia»). Il progetto «Justitia 4.0» dei tribunali svizzeri, a essa correlato, si pone come obiettivo la digitalizzazione dei processi chiave nella giustizia.

Il capoverso 3 prevede però che all'autorità legislativa (rappresentata dai Servizi del Parlamento) e alle autorità giudiziarie della Confederazione e al Ministero pubblico della Confederazione sia permesso, su base volontaria e mediante accordo con il nostro Consiglio, assoggettarsi alla presente legge o a singole disposizioni della stessa. Per questi destinatari potrebbe infatti essere interessante assoggettarsi a parti di questa legge, segnatamente alle disposizioni concernenti la messa a disposizione e l'utilizzo di mezzi TIC delle autorità federali (art. 11 A-LMeCA), la dichiarazione di obbligatorietà di determinati standard (art. 12 D-LMeCA) o i progetti pilota (art. 15 D-LMeCA).

Il nostro Consiglio decide, secondo il suo potere discrezionale, se approvare le singole domande di (parziale) assoggettamento che gli vengono sottoposte e sancire quindi l'assoggettamento mediante accordo o respingerle (p. es. perché un'offerta concreta di assoggettamento parziale non genera alcun valore aggiunto). Se l'assoggettamento ha delle ripercussioni su questioni inerenti agli appalti pubblici, è opportuno, prima di procedere alla conclusione di un accordo di assoggettamento, consultare i servizi di acquisto della Confederazione e informarli tempestivamente di tale conclusione.

⁷³ FF 2020 7807

Capoverso 4

Il capoverso 4 stabilisce che le norme di altri atti federali in contrasto con la LMeCA prevalgono su quest'ultima. A tal proposito vanno ricordate per esempio le disposizioni della (nuova) legge federale del 25 settembre 2020⁷⁴ sulla protezione dei dati (LPD), che sono determinanti anche nel campo di applicazione della LMeCA.

Articolo 3 *Principi*

Capoverso 1

Il primo principio citato obbliga espressamente le autorità federali assoggettate alla presente legge a utilizzare laddove opportuno i mezzi elettronici per le loro interazioni. Da ciò derivano opportunità per accelerare e semplificare l'attività amministrativa, così come per aumentare la partecipazione. Al riguardo, la Confederazione deve tuttavia provvedere affinché sia garantito un accesso semplice e sicuro alle prestazioni elettroniche delle autorità della Confederazione. Il principio del «digital first» approvato dal nostro Collegio diventa così a tutti gli effetti parte integrante della legislazione federale⁷⁵.

Il principio del «digital first» stabilisce che, in futuro, nella fornitura di informazioni e servizi la Confederazione dovrà dare la precedenza ai canali digitali. Affinché la trasformazione digitale nell'amministrazione pubblica possa concretizzarsi, la Confederazione dovrà adoperarsi per rendere il canale elettronico interessante al punto tale che diventerà il preferito della popolazione e dell'economia. Ciò significa che, in linea di principio, la Confederazione offre laddove opportuno le proprie informazioni e i propri servizi per via elettronica, badando che siano compatibili con i dispositivi mobili. Essa migliora l'accesso alla sua offerta elettronica di prestazioni, garantendone l'accessibilità e puntando sulla continuità dei processi elettronici. Viene garantito il diritto all'autodeterminazione informativa.

Capoverso 2

Sotto il profilo costituzionale, il Governo elettronico non può essere annoverato tra i compiti statali che, in conformità con i criteri di attribuzione indicati dalla Costituzione, vengono assegnati all'uno o all'altro livello dello Stato o all'una o all'altra autorità dello Stato. Già sulla base di tali considerazioni appare evidente che in molti casi un Governo elettronico trasversale a tutti gli enti pubblici richiede una cooperazione comune. Con le odierne possibilità elettroniche si percepisce un'esigenza molto più pronunciata di standardizzazione e centralizzazione di dati, processi ecc. rispetto a quanto necessario in precedenza per una proficua collaborazione dei diversi attori.

Affinché la popolazione, l'economia e gli enti pubblici possano beneficiare al massimo dei vantaggi che offre attualmente il Governo elettronico nonché dei progressi

⁷⁴ RS 235.1

⁷⁵ Il principio del «digital first» è stato adottato dal nostro Consiglio il 14.11.2018 nel quadro dell'approvazione dei punti fondamentali della Strategia di e-government Svizzera 2020–2023. Il documento è consultabile all'indirizzo: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/59199.pdf>.

futuri in questo campo, non si può prescindere da una stretta e coordinata collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. Per favorire la diffusione del Governo elettronico, la Confederazione deve tenere in sufficiente considerazione le esigenze dei Cantoni, deve tutelarne l'autonomia, fornire loro supporto e, ove necessario, coordinare le sue strategie con quelle dei Cantoni. Proprio nei settori in cui i Cantoni attuano il diritto federale impiegando strumenti elettronici, la Confederazione deve tener conto delle particolarità cantonali e lasciar loro la massima libertà d'azione possibile (art. 46 cpv. 3 Cost.).

I compiti nel settore del Governo elettronico richiedono sempre più approcci risolutivi comuni. Il proposto capoverso 2 impegna le autorità federali a coordinarsi con le autorità cantonali nel realizzare i progetti di Governo elettronico che riguardano i Cantoni, concretizzando in tal modo l'obbligo di collaborazione, di aiuto e di rispetto reciproci di Confederazione e Cantoni stabilito nell'articolo 44 capoversi 1 e 2 Cost. Un corrispondente obbligo per le autorità cantonali dovrebbe essere previsto nel diritto cantonale, se non discende già dall'articolo 44 Cost. Nonostante gli impegni reciproci, deve comunque essere salvaguardata la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni così come prevista dalla Costituzione.

Dall'obbligo di coordinamento di cui all'articolo 3 capoverso 2 non è desumibile alcun sostegno finanziario reciproco.

Capoversi 3–5

Un ulteriore principio obbliga le autorità federali a rispettare la sostenibilità nell'impiego dei mezzi elettronici ponderando di volta in volta gli interessi sociali, ecologici ed economici e assicurando un rapporto ragionevole tra gli stessi. La sostenibilità ambientale riguarda soprattutto la salvaguardia e l'uso oculato delle risorse. La sostenibilità economica mira in generale a prevenire che la società viva al di sopra delle proprie possibilità non solo per quanto riguarda lo sfruttamento delle risorse, ma anche a livello economico. L'aspetto sociale della sostenibilità si concentra sulla responsabilità nei confronti delle altre persone. Una società può essere considerata sostenibile quando tensioni sociali e conflitti sono ridotti al minimo.

Specialmente per quanto riguarda l'aspetto sociale della sostenibilità, il fatto di prediligere l'interazione digitale rispetto alle offerte analogiche cela anche alcuni rischi, segnatamente il rischio che certe fasce di popolazione vengano escluse dalla possibilità di utilizzare le prestazioni di servizi elettroniche delle autorità (p. es. a causa di ostacoli alla comprensione linguistica o altri problemi di accessibilità) o che i dati in circolazione durante l'utilizzo delle offerte digitali non siano sufficientemente protetti dall'accesso di terzi non autorizzati.

Per prevenire siffatti rischi, le autorità federali assoggettate alla legge sono espressamente tenute, nel processo di digitalizzazione delle prestazioni delle autorità, a non perdere mai di vista le esigenze della popolazione. Nello specifico, esse devono garantire l'accessibilità della loro offerta di prestazioni senza barriere né discriminazioni. Allo stesso modo bisogna per ora riconoscere che attraverso i canali digitali non è possibile raggiungere l'intera popolazione e che in parte sussistono riserve rispetto all'impiego di mezzi elettronici per questioni importanti come i contatti con le autorità. Al fine di prevenire il trattamento iniquo o addirittura discriminatorio di determinati gruppi demografici, a seconda della situazione è pertanto necessario continuare a

mantenere aperti i canali analogici nonostante la priorità assegnata ai canali elettronici. Attualmente, come regola empirica si può considerare che l'obbligatorietà dell'uso dei canali elettronici possa essere prevista per il contatto con le imprese, ma non per le interazioni con la popolazione in generale.

Inoltre, le autorità devono considerare in particolare i rischi per la protezione dei dati e la sicurezza delle informazioni, per la sicurezza (p. es. ciberattacchi) e la disponibilità di dati e servizi; da ciò deriva anche che, se si riscontra una necessità di intervenire, le autorità avranno l'obbligo di agire per ridurre i rischi al minimo e in modo adeguato. Le misure volte a garantire la sicurezza delle informazioni si fondano sulla nuova legge del 20 dicembre 2020⁷⁶ sulla sicurezza delle informazioni (LSIn). Esse hanno lo scopo di provvedere affinché la sicurezza delle informazioni e la protezione della sfera privata siano considerate nella concezione dei servizi delle autorità e delle TIC dell'Amministrazione pubblica, seguendo un approccio basato sui rischi e ricorrendo a soluzioni allo stato dell'arte. Nel quadro dei progetti corrispondenti, l'organo responsabile deve procedere dapprima a una valutazione dei rischi secondo l'articolo 22 e seguente LPD da cui risulta tra l'altro chi sostiene i rischi residui relativi alle norme sulla protezione dei dati. Se i rischi vengono valutati come eccessivi, bisogna rinunciare al progetto.

Occorre altresì tenere presente che le disposizioni della LPD concernenti la comunicazione dei dati personali presuppongono una base legale ai sensi dell'articolo 36 capoverso 1 LPD.

Articolo 4 Conclusioni di convenzioni

Capoverso 1

Il capoverso 1 fornisce alla Confederazione la base giuridica necessaria per concludere le convenzioni aventi per oggetto l'attuazione tecnica e organizzativa della collaborazione nel settore del Governo elettronico. La limitazione all'«attuazione tecnica e organizzativa» sottolinea il fatto che con la presente disposizione, molto generale, non è possibile gettare le basi per regolamentare la collaborazione a livello materiale, bensì solo per attuare una collaborazione che ha le proprie basi giuridiche altrove (p. es. nella LAPub e nella legislazione cantonale sugli appalti per quanto riguarda gli acquisti in comune). Una convenzione che impone agli enti pubblici coinvolti l'obbligo di collaborare in determinati settori, ad esempio per l'acquisto in comune di determinati beni, esulerebbe dal quadro di questa disposizione. Sarebbe quindi necessario prevedere basi giuridiche più specifiche. Per contro, in virtù della presente disposizione si potrebbe concludere una convenzione intesa a definire a livello tecnico e organizzativo le modalità di esecuzione di acquisti in comune. Le convenzioni non possono tuttavia derogare al diritto vigente (p. es. a quello in materia di appalti pubblici). Dalle basi legali più specifiche deriva di norma la responsabilità in materia di protezione dei dati cui si aggiungono tutti gli altri obblighi sanciti dalla LPD.

Inoltre le convenzioni sono ammesse solo se la Confederazione agisce nell'ambito di ciascun progetto in adempimento dei propri compiti (definiti nel diritto materiale) e

⁷⁶ FF 2020 8755

in attuazione dei principi di cui all'articolo 3 D-LMeCA. Una convenzione sulla collaborazione presuppone perciò che si tratti di un compito pubblico della Confederazione, conforme alla ripartizione delle competenze e descritto in una legge speciale, e che i processi aziendali inerenti a tale compito debbano essere svolti per via elettronica. La collaborazione può estendersi quindi a un'ampia gamma di partner, che comprende tutti gli enti pubblici svizzeri e tutte le organizzazioni create congiuntamente da questi ultimi (cfr. però il cpv. 4 che disciplina anche la conclusione di trattati internazionali).

Gli ambiti di collaborazione citati al capoverso 1 lettere a e b rappresentano alcuni esempi di settori in cui occorre prioritariamente perseguire una cooperazione federale. L'elenco non è esaustivo.

Capoverso 2

Le convenzioni devono disciplinare i punti essenziali della collaborazione e le questioni giuridiche. Il capoverso 2 indica quindi i contenuti che una convenzione deve regolamentare, se questi ultimi sono necessari nel caso specifico. Tali contenuti sono le competenze, l'organizzazione, il finanziamento e il diritto applicabile alle questioni marginali di attuazione della collaborazione, segnatamente nei settori della protezione dei dati (cfr. commento al cpv. 5) e della sicurezza delle informazioni, della trasparenza dell'amministrazione, del diritto in materia di personale e dell'archiviazione. All'occorrenza vanno disciplinate anche questioni di responsabilità in materia di protezione dei dati e di vigilanza.

Poiché le convenzioni sulla collaborazione sono limitate all'attuazione tecnica e organizzativa della collaborazione stessa, la determinazione del diritto applicabile riguarda sempre questioni marginali relative all'attuazione della collaborazione. La determinazione del diritto applicabile in materia di trasparenza dell'amministrazione tocca pertanto solo l'attuazione della convenzione. Per contro, l'attività dell'autorità federale finalizzata alla conclusione di convenzioni sottostà sempre alla LTras.

Capoverso 3

Mentre i capoversi 1 e 2 consentono alla Confederazione di collaborare con terzi senza dover creare un'organizzazione o un istituto dotato di personalità giuridica (una siffatta collaborazione si traduce eventualmente nella costituzione di una società semplice ai sensi degli art. 530 segg. del Codice delle obbligazioni⁷⁷, e quindi in un'associazione relativamente libera di partner con gli stessi interessi e senza personalità giuridica), il capoverso 3 precisa che una convenzione può prevedere anche la creazione di un'organizzazione comune, finanziata ad esempio dalla Confederazione e dai Cantoni, e dotata di personalità giuridica. Se Confederazione e Cantoni creano un'organizzazione comune responsabile dell'adempimento dei compiti, quest'ultima deve essere assoggettata al diritto della Confederazione oppure a quello di uno dei Cantoni coinvolti.

⁷⁷ RS 220

Capoverso 4

Il nostro Consiglio ha la facoltà di concludere convenzioni con i Cantoni e le organizzazioni nazionali. A titolo di esempio citiamo la Convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera del 2020.

La conclusione di convenzioni da parte delle autorità esecutive comporta naturalmente un trasferimento delle competenze dal potere legislativo a quello esecutivo. Occorre fare particolare attenzione a non minare la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni sancita dalla Costituzione federale e a compromettere il meno possibile i diritti democratici di codecisione.

Le convenzioni concluse dalla Confederazione con altri Stati o organizzazioni internazionali in materia di collaborazione nel settore del Governo elettronico sono di fatto trattati internazionali. In virtù dell'articolo 54 Cost., la Confederazione ha una vasta competenza per quanto riguarda la conclusione di trattati internazionali e in tale sfera d'azione rientrano anche quegli ambiti che, a livello nazionale, competono ai Cantoni. I Cantoni hanno però il diritto di collaborare alle decisioni di politica estera nella misura in cui queste toccano le loro competenze o i loro interessi essenziali (art. 55 Cost.).

Secondo l'articolo 184 capoversi 1 e 2 Cost. il Consiglio federale rappresenta la Svizzera nei confronti dell'estero e cura gli affari esteri salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale. La firma dei trattati è poi generalmente soggetta all'approvazione dell'Assemblea federale e a successiva ratifica (art. 184 cpv. 1 e cpv. 2 secondo periodo e art. 166 cpv. 1 Cost.).

Conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost. e all'articolo 7a capoverso 1 LOGA, derogare all'obbligo di approvazione è consentito solo in virtù di una legge o di un trattato internazionale⁷⁸. Il nostro Consiglio può altresì concludere autonomamente trattati internazionali di portata limitata. Cosa vale come «trattato internazionale di portata limitata» è disciplinato all'articolo 7a capoversi 3 e 4 LOGA.

La competenza del nostro Collegio di concludere convenzioni stabilita nell'articolo 4 capoverso 4 D-LMeCA è materialmente limitata al settore del Governo elettronico. Con questa disposizione di legge, il nostro Consiglio viene espressamente autorizzato a concludere autonomamente convenzioni con altri Stati oppure con organizzazioni internazionali in questa materia, senza la riserva dell'approvazione dell'Assemblea federale. Secondo l'articolo 48a capoverso 1 secondo periodo LOGA, il nostro Consiglio può delegare la competenza di concludere trattati internazionali anche a un ufficio federale.

In particolare occorre osservare che è data la competenza del nostro Collegio di concludere convenzioni come prevista dalla presente disposizione nella misura in cui nella convenzione in questione sono disciplinate esclusivamente le modalità di supporto elettronico dell'adempimento dei compiti dello Stato regolamentati in altre parti del diritto federale conformemente alla ripartizione delle competenze (in particolare l'armonizzazione o la messa in comune delle attività di sviluppo, acquisto, gestione o

⁷⁸ Cfr. anche l'art. 24 cpv. 2 della legge del 13.12.2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10).

manutenzione di mezzi TIC). Sulla base di questa disposizione non è per contro possibile imporre alcun obbligo di collaborazione né stabilire alcuna regola relativamente ai compiti dello Stato in quanto tali, né tanto meno relativamente ai diritti e ai doveri di soggetti privati.

Resta inoltre escluso che in virtù del capoverso 3 il nostro Consiglio possa prendere autonomamente accordi con Paesi esteri ai fini della costituzione di organizzazioni internazionali o dell'adesione ad esse (cfr. art. 7a cpv. 4 in combinato disposto con l'art. 141 cpv. 1 lett. d n. 2 Cost.). Per questo motivo, la competenza di concludere trattati internazionali è limitata agli oggetti di cui ai capoversi 1 e 2.

Per ulteriori informazioni sulla competenza del nostro Collegio di concludere convenzioni in materia di Governo elettronico si rimanda agli aspetti giuridici esposti al numero 7.1.1.

Capoverso 5

Le convenzioni secondo l'articolo 4 D-LMeCA sono ammesse solo se le basi legali necessarie alla loro attuazione sono già presenti in altri atti normativi. Il trattamento di dati personali, per esempio, deve essere retto dalle vigenti disposizioni in materia di protezione dei dati e non essere oggetto di un disciplinamento derogatorio nel quadro di una convenzione. Le parti coinvolte nella convenzione devono accordarsi nell'ambito della stessa in merito al diritto applicabile (nel contesto citato a titolo di esempio, il diritto applicabile in materia di protezione dei dati).

Articolo 5 Partecipazioni della Confederazione in organizzazioni

Capoverso 1

Questo articolo fornisce alla Confederazione la base legale per i progetti di partecipazione nel campo di applicazione dell'articolo 4 capoverso 1. Una siffatta partecipazione deve sempre servire all'adempimento di compiti legali delle autorità federali.

Nel caso delle partecipazioni la Confederazione può, a seconda dei casi, solo decidere se acquisire partecipazioni in un'organizzazione (di norma già esistente), senza poter modificare i rapporti giuridici riguardanti l'organizzazione, il finanziamento o il diritto applicabile. Si pensi per esempio all'acquisto di azioni di una società che opera nel campo di applicazione della legge.

L'attività dell'autorità federale legata alla decisione in merito a una partecipazione sottostà sempre alla LTras.

Per ulteriori informazioni si rimanda al numero 4.2.2.

Capoverso 2

Compete al nostro Consiglio decidere in merito a una partecipazione.

Articolo 6 Assunzione di costi attinenti a convenzioni e organizzazioni

La normativa in materia di ripartizione proporzionale dei costi tra le parti di una convenzione ai sensi dell'art. 4 o di un'organizzazione ai sensi dell'art. 5 si basa sul principio dell'equivalenza fiscale di cui all'articolo 43a capoversi 2 e 3 Cost. Secondo

questo principio, nell'ambito di un compito statale la cerchia di coloro che ne beneficiano deve coincidere con quella di coloro che se ne assumono i costi e che prendono le decisioni. Di conseguenza, le parti che hanno concluso una convenzione sulla collaborazione o che hanno aderito a un'organizzazione sono tenute a farsi carico dei costi che ne derivano in proporzione all'utilizzo che fanno delle singole prestazioni.

La Confederazione può concludere convenzioni e partecipare a organizzazioni soltanto se per ogni singolo progetto è prevista l'assunzione proporzionale dei costi in base all'utilizzo.

Questa disposizione serve anche come base legale a livello federale per il finanziamento dell'acquisto di quote societarie in organizzazioni e per eventualmente dotare tali organizzazioni delle risorse necessarie. Al contempo, l'assunzione proporzionale dei costi indica chiaramente che, oltre alla partecipazione in un'organizzazione e a un'eventuale dotazione di capitale, ulteriori sussidi da parte della Confederazione sono possibili solo nel quadro di quanto disposto all'articolo 7.

Articolo 7 Aiuti finanziari

Capoverso 1

Le misure messe in atto nel settore del Governo elettronico da un ente pubblico o un'organizzazione per perseguire un determinato scopo possono in molti casi portare a risultati che, opportunamente adeguati con un costo relativamente contenuto, possono avvantaggiare anche altri enti pubblici, segnatamente la Confederazione. Questi progetti di terzi possono essere interessanti per la Confederazione, ad esempio se sono finalizzati al miglioramento dell'interoperabilità. L'articolo 7 D-LMeCA fornisce alla Confederazione la base giuridica che le permette di finanziare tali misure. A tale scopo il nostro Collegio può prevedere aiuti finanziari a livello di ordinanza.

In considerazione della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni sancita dalla Costituzione, questi aiuti finanziari possono essere versati solo se servono all'esecuzione del diritto federale. Con questi presupposti sono possibili aiuti finanziari ai Cantoni, così come alle organizzazioni e alle persone di diritto pubblico o privato incaricate dalla Confederazione o dai Cantoni dell'esecuzione del diritto federale, che non appartengono all'Amministrazione federale o a quella cantonale. Possono infine beneficiare degli aiuti finanziari altre organizzazioni che concludono con la Confederazione convenzioni secondo l'articolo 4, oppure nelle quali la Confederazione assume partecipazioni secondo gli articoli 4 o 5. Quest'ultima situazione riguarda il caso in cui la Confederazione acquisisce una partecipazione in un'organizzazione creata congiuntamente con i Cantoni secondo l'articolo 4 capoverso 3. A ricevere gli aiuti finanziari potrebbe essere per esempio un'organizzazione comune di Confederazione e Cantoni incaricata di coordinare e gestire l'amministrazione digitale (ossia una possibile futura tappa del progetto ADS in corso) e dotata di una propria personalità giuridica.

Per quanto riguarda la struttura degli aiuti finanziari, il nostro Consiglio deve attenersi ai principi del diritto in materia di sussidi (art. 7 della legge del 5 ottobre 1990⁷⁹ sui

⁷⁹ RS 616.1

sussidi [LSu]). In particolare, occorre accertarsi che i beneficiari dei sussidi forniscano prestazioni proprie commisurate alla loro capacità economica e facciano capo alle misure di autofinanziamento che si possono ragionevolmente pretendere da loro.

Gli aiuti finanziari devono essere accordati nei limiti dei crediti stanziati.

Capoverso 2

Il nostro Collegio disciplina l'entità degli aiuti finanziari da erogare (contributi a fondo perduto, mutui, garanzie di deficit ecc.) così come i requisiti che il beneficiario deve soddisfare e le prestazioni che questi deve fornire. All'occorrenza devono essere disciplinati anche aspetti legati alla protezione dei dati e alla sicurezza delle informazioni.

Se l'incentivazione riguarda segnatamente programmi di durata pluriennale, sarà opportuno concludere con i Cantoni degli accordi di programma di cui all'articolo 20a LSu in cui siano fissati gli obiettivi strategici da realizzare congiuntamente e la prestazione della Confederazione. D'intesa con il CDF devono essere altresì disciplinati i dettagli della vigilanza finanziaria.

Articolo 8 Delega di compiti inerenti all'attività amministrativa ausiliaria

Capoverso 1

Questo capoverso e in generale l'articolo 8 creano la base legale formale necessaria per la delega di compiti inerenti alle attività amministrative ausiliarie. In questo settore, la competenza del nostro Collegio è limitata alla delega di compiti relativi all'impiego di mezzi elettronici. In linea di massima l'adempimento di attività amministrative ausiliarie da parte della stessa Amministrazione federale non richiede nessuna norma legale separata in quanto quest'ultima è tacitamente presunta nelle basi giuridiche relative ai singoli compiti principali. Essa tuttavia comprende anche compiti amministrativi veri e propri, per i quali nella legge stessa deve essere prevista la possibilità di delega a organizzazioni e persone che non fanno parte dell'Amministrazione federale (art. 178 cpv. 3 Cost.). Questo vale in particolare per l'esecuzione di procedure di appalto. L'adempimento dei compiti da parte dell'organizzazione responsabile sottostà al principio di trasparenza, laddove l'atto di delega deve stabilire se si applica la LTras o il diritto cantonale in materia. L'attività dell'autorità federale legata alla delega di compiti sottostà invece sempre alla LTras.

Il nostro Consiglio è libero di decidere se delegare i compiti amministrativi nel campo delle attività amministrative ausiliarie sulla base di contratti di diritto amministrativo o mediante un'ordinanza. Ovviamente gli atti giuridici necessari ai fini della delega non devono minare la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni sancita dalla Costituzione federale. Nell'atto di delega devono essere regolamentati i principali aspetti e le questioni giuridiche conformemente al capoverso 1 lettere a–c. Per quanto riguarda i contenuti che devono essere oggetto di disciplinamento nell'atto di delega si rimanda al numero 4.2.7 e relativamente alla vigilanza al numero 6.1.3 («Altre ripercussioni»).

Se la delega di compiti comporta il trattamento dei dati personali da parte dell'organizzazione responsabile dell'adempimento, devono essere rispettate le disposizioni dell'articolo 9 LPD.

Capoverso 2

L'esecuzione di procedure di appalto può essere delegata a un'organizzazione creata mediante convenzioni secondo l'articolo 4 oppure nella quale la Confederazione assume una partecipazione secondo l'articolo 5 (cfr. anche cpv. 4). Nell'ottica del diritto in materia di appalti pubblici, è d'importanza fondamentale che la Confederazione abbia la responsabilità dell'organizzazione a cui deve essere delegata l'esecuzione di una procedura di aggiudicazione. Se non detiene una partecipazione nell'organizzazione alla quale questo compito viene delegato, la Confederazione non può beneficiare dell'eccezione rappresentata dal privilegio «quasi-in-house» prevista dal diritto in materia di appalti pubblici⁸⁰. Perché la Confederazione possa avvalersi di questo privilegio è altresì escluso che privati possano detenere partecipazioni nell'organizzazione e che l'organizzazione fornisca prestazioni sul mercato destinate a privati (cfr. n. 4.2.4).

Riepilogando, al momento di delegare a organizzazioni di diritto pubblico o privato (responsabili dell'adempimento di compiti) la competenza di eseguire procedure di appalto devono essere soddisfatte le condizioni enumerate di seguito, cosicché la Confederazione possa beneficiare del privilegio «quasi-in-house»:

- la Confederazione deve detenere partecipazioni nell'organizzazione (requisito relativo al controllo e all'attività);
- nessun privato deve detenere partecipazioni nell'organizzazione;
- l'organizzazione non deve fornire nessuna prestazione destinata a privati.

La creazione, da parte della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni di un'organizzazione centrale d'acquisto ed eventualmente d'esercizio o di distribuzione, collegata alla delega di compiti in materia di acquisti a organizzazioni, comporta un rafforzamento del potere di acquisto dell'ente pubblico. In tale situazione c'è il rischio di un aumento del potenziale di abuso. Nello svolgimento della propria attività, le organizzazioni a cui sono affidati compiti in materia di acquisti (p. es. eOperations) sono pertanto tenute a rispettare i principi riconosciuti in Svizzera di promozione della concorrenza nell'interesse di un'economia di mercato fondata su un ordinamento liberale, nonché di non discriminazione degli offerenti autorizzati in Svizzera (cfr. art. 1 della legge del 6 ottobre 1995⁸¹ sui cartelli, art. 2, 6 e 11 LAPub, art. IV dell'accordo riveduto sugli appalti pubblici concluso a Marrakesch⁸²).

Se la delega di compiti comporta il trattamento dei dati personali da parte dell'organizzazione responsabile dell'adempimento, devono essere rispettate le disposizioni dell'articolo 9 LPD.

⁸⁰ Sarebbe ipotizzabile che un'associazione nella quale la Confederazione non detiene una partecipazione rientri nel privilegio «in-state» (art. 10 cpv. 3 lett. b LAPub). I requisiti di quest'ultimo sono tuttavia definiti con minore chiarezza, motivo per cui ne potrebbero derivare incertezze del diritto (cfr. perizia della COMCO; Diritto e politica della concorrenza [DPC 2014-4 pag. 785 segg.]).

⁸¹ RS 251

⁸² RS 0.632.231.422

Capoverso 3

Se l'adempimento del compito delegato – in particolare l'esecuzione di procedure di appalto – lo richiede, il nostro Collegio può attribuire alle organizzazioni anche competenze decisionali.

Capoverso 4

Secondo l'articolo 9 LAPub, il trasferimento di un compito pubblico è considerato commessa pubblica se, in virtù di tale trasferimento, all'offerente sono conferiti diritti esclusivi o speciali esercitati nell'interesse pubblico, per i quali l'offerente riceve direttamente o indirettamente una retribuzione o un'indennità. Sono fatte salve le disposizioni previste da leggi speciali. La delega di compiti in materia di acquisti e delle corrispondenti competenze decisionali è pertanto considerata come appalto pubblico. Per la designazione dell'organizzazione responsabile dell'adempimento dei compiti la D-LMeCA prevede una normativa specifica. La delega di compiti secondo la presente legge serve alla collaborazione con altri enti pubblici e organizzazioni svizzeri nel settore del Governo elettronico. A tale scopo la Confederazione può creare organizzazioni dotate di personalità giuridica propria concludendo convenzioni con altri enti pubblici oppure assumere partecipazioni in tali organizzazioni. Nell'ottica di una norma giuridica specifica relativa all'articolo 9 LAPub, il nostro Collegio deve poter definire queste organizzazioni come responsabili dell'adempimento dei compiti senza che per questo debba essere svolta una procedura di aggiudicazione secondo la LAPub. La conformità con il diritto in materia di appalti pubblici è garantita poiché secondo il capoverso 2 devono essere rispettati i presupposti del privilegio «quasi-in-house».

Articolo 9 Software Open Source

Capoversi 1 e 2

Per essere tale, un OSS deve fundamentalmente presentare le seguenti caratteristiche⁸³:

- la diffusione illimitata e gratuita del software è consentita;
- il codice sorgente del software deve essere accessibile;
- le modifiche al software devono essere per principio consentite e diffuse;
- la concessione dei diritti non può essere ulteriormente limitata, pertanto a nessuna persona o gruppo di persone può essere impedito l'utilizzo del software e nessun campo di impiego può essere escluso, in particolare l'uso a fini commerciali.

La differenza fondamentale rispetto a un *software closed source* sta quindi nella concessione di estesi diritti di utilizzazione del codice sorgente in virtù del diritto d'autore, che permettono di copiare, elaborare, analizzare e diffondere liberamente il software.

⁸³ Jaeger, A. Metzger, Open Source Software, *Rechtliche Rahmenbedingungen der Freien Software*, 4^a ediz., n. marg. 2 segg. e 39 seg.

La prima delle caratteristiche sopra citate non significa peraltro che un OSS debba essere fornito a titolo pienamente gratuito. L'unica cosa che non è consentita è la riscossione di diritti di licenza; per contro, è consentito far pagare ad esempio emolumenti per le copie.

La presente disposizione mira a consentire alle autorità federali assoggettate alla legge di mettere a disposizione sotto forma di OSS senza il pagamento di licenze il software che sviluppano o fanno sviluppare per l'adempimento dei propri compiti. Il software deve essere rilasciato sotto forma di OSS ogniqualvolta ciò sia utile e opportuno e sia garantito il rispetto dei diritti di terzi.

L'obbligo di mettere a disposizione gli OSS non è privo di restrizioni. Da un lato è limitato al software che le autorità federali hanno sviluppato autonomamente o fatto sviluppare da terzi. I software acquistati da terzi senza modifiche non rientrano per contro nel campo di applicazione della legge. Per tali prodotti, la trasmissione a terzi dovrebbe già essere esclusa visto che le autorità non dispongono dei diritti necessari per la loro messa a disposizione. L'obbligo di rilascio sotto forma di OSS si applica inoltre solo nei casi in cui appare possibile e opportuno. Una messa a disposizione non può per esempio essere presa in considerazione se non è possibile acquisire a condizioni adeguate i diritti di terzi necessari a tale scopo, se vi sono motivi di segretezza che lo impediscono o se il rilascio comporterebbe oneri tecnici o finanziari elevati.

Nonostante queste limitazioni, il campo di applicazione per la messa a disposizione di OSS rimane ampio. Lo sviluppo dei software da parte delle autorità federali consiste in molti casi nel perfezionamento di OSS di terzi. In questi casi la messa a disposizione del codice del software che è stato ulteriormente sviluppato è spesso necessaria o quantomeno opportuna. Con la disposizione proposta si vuole creare un'esplicita base legale a tale scopo, che permetterà tuttavia alle autorità federali di continuare a disporre della necessaria flessibilità decisionale in merito all'impiego e alla messa a disposizione di OSS. Al momento di valutare se sono soddisfatti i presupposti per una messa a disposizione, sussiste un notevole margine di manovra a fronte del quale l'autorità deve decidere secondo il proprio potere discrezionale.

Se si parte dal presupposto che la messa a disposizione di software senza il pagamento di licenze costituisca un'attività economica, si applicano le limitazioni relative al principio costituzionale di un ordinamento economico organizzato da soggetti privati. Un'attività economica della Confederazione presuppone pertanto che ci sia una base legale formale, che l'attività corrisponda a un interesse pubblico, sia proporzionale e che sia rispettato il principio della neutralità concorrenziale. Con la norma di legge proposta, la condizione della base legale è soddisfatta.

I principali casi di messa a disposizione di OSS rispondono a un interesse pubblico:

- se la licenza di OSS preesistenti prevede che gli sviluppi di tali OSS debbano essere messi a disposizione, la Confederazione deve accettare questa condizione. L'interesse pubblico, in questo caso, risiede nella possibilità di rendere più efficienti gli acquisti;
- se specifici sviluppi del software realizzati internamente alla Confederazione sono messi a disposizione per consentire ad altri enti pubblici di adempiere i propri compiti, l'interesse pubblico risiede nella possibilità di sostenerli in modo efficace nello svolgimento di compiti statali. L'utilizzo di un modello

di licenza per OSS può essere vantaggioso anche nel quadro della collaborazione tra enti pubblici perché l'utilizzo di licenze per OSS conosciute e diffuse regola in modo semplice molte questioni giuridiche contemporaneamente. Quanto precede è tanto più valido se si considera che di norma è possibile ricorrere ad aziende private che a loro volta hanno un interesse particolarmente alto per la chiarezza e la certezza dei rapporti giuridici che ne derivano. La formazione di «closed communities» tra enti pubblici invece dovrebbe essere costantemente fatta oggetto di nuove negoziazioni e regolamentazioni e potrebbe di conseguenza comportare oneri elevati legati all'esecuzione;

- infine ci può essere un interesse pubblico nell'ottenere software di qualità migliore partecipando a una comunità di sviluppatori o alla sua costituzione.

In linea di massima, un interesse del pubblico e dell'amministrazione può essere presunto; spesso l'effettiva sussistenza dello stesso può essere accertata solo sulla base del codice pubblicato.

Il rispetto del requisito della proporzionalità nella messa a disposizione di OSS deve essere verificato caso per caso.

La messa a disposizione di OSS da parte delle autorità federali assoggettate alla legge avviene secondo gli stessi principi validi per i privati (cfr. al riguardo anche cpv. 4, secondo cui è da privilegiare il più possibile l'impiego di licenze affermate a livello internazionale). Il principio della neutralità concorrenziale viene in tal modo rispettato.

Ovviamente un software o un codice sorgente non potrà essere messo a disposizione, se diritti di terzi su beni immateriali lo escludono, come nel caso in cui la Confederazione dovesse acquistare un software di terzi con una licenza che non ne consente la messa a disposizione. Per evitare di creare incertezza giuridica, occorre sottolineare che i diritti di terzi su beni immateriali devono in ogni caso essere tutelati. Se in un progetto informatico nel quale è prevista la messa a disposizione di OSS sono utilizzati software di terzi, la Confederazione deve essere in possesso delle corrispondenti licenze. Se si mira solamente all'uso gratuito di licenze OSS, queste ultime possono essere acquisite senza che venga eseguita una procedura di aggiudicazione. In molti casi, tuttavia, si tratta di software di offerenti che sono acquistati assieme a prestazioni a pagamento nel quadro di una procedura di appalto. In questo caso spetta al servizio richiedente definire già nella descrizione dell'oggetto dell'appalto i criteri richiesti per l'acquisto dei necessari diritti, nel rispetto delle disposizioni del diritto in materia di appalti pubblici.

Capoverso 3

Il rapporto che la Confederazione, in qualità di titolare dei diritti, ha nei confronti degli utenti non è di carattere sovrano. Di norma, nei loro confronti la Confederazione si pone come un privato. Le condizioni per l'utilizzo di OSS sono solitamente stabilite da contratti di licenza tra privati. In assenza di disposizioni contrarie, appare quindi appropriato che anche i rapporti giuridici inerenti alla concessione di licenze siano retti dal diritto civile. Ciò è pienamente in sintonia con il fatto che lo Stato acquista anche prestazioni a pagamento di privati sostanzialmente sulla base di contratti di diritto privato. Per quanto riguarda la – tipica – combinazione di utilizzo di OSS e di

acquisto di prestazioni a pagamento è quindi garantito un assoggettamento uniforme dei rapporti giuridici al diritto privato. Di conseguenza le controversie tra le parti di un contratto di licenza sottostanno al diritto civile, diversamente dalla regolamentazione riguardante gli OGD che presenta per il resto molti aspetti simili (si veda più in basso). Continua invece a essere illimitatamente disciplinata dal diritto pubblico la formazione della volontà delle autorità.

La conclusione dei singoli contratti di licenza ha carattere negoziale. La competenza dipende dal rispettivo compito amministrativo. Conformemente all'articolo 49 capoverso 3 LOGA, i direttori dei gruppi e degli uffici come pure i segretari generali regolano il diritto di firma nel loro settore di competenza.

Capoverso 4

Nel campo degli OSS si sono affermati diversi modelli di licenza che disciplinano gli aspetti essenziali. Per garantire all'amministrazione la massima flessibilità possibile nel rispondere agli sviluppi in questo settore, si è scelto di non prevedere modelli di licenza prestabiliti o di non definire in maniera esaustiva il contenuto dei contratti di licenza. Si preferisce anzi che l'autorità competente si basi, laddove possibile e opportuno, su testi di licenze affermati a livello internazionale.

Poiché con la concessione di licenze la Confederazione rinuncia alle entrate derivanti dai diritti di licenza, si giustifica il fatto di escludere, ove consentito, pretese contrattuali in materia di responsabilità. Nei modelli di licenza affermati è usuale trovare un'estesa esclusione della responsabilità. Quella che invece non può essere esclusa è la responsabilità della Confederazione contemplata nel diritto pubblico. La disposizione costituzionale di cui all'articolo 146 Cost. prevede una responsabilità dello Stato per i danni causati illecitamente. In assenza di un comportamento illecito da parte di un impiegato federale nell'esercizio delle sue funzioni, questa responsabilità non è data. In questo modo sono sostanzialmente esclusi dalla responsabilità dello Stato in particolare i guasti che si verificano nelle soluzioni TIC dello Stato, poiché le basi legali non garantiscono un funzionamento ineccepibile degli OSS. Una responsabilità della Confederazione in caso di guasto degli OSS è difficilmente ipotizzabile, ma non può essere totalmente esclusa. Se il guasto non è quindi causato illecitamente, appare opportuno che siano gli utenti degli OSS a farsi carico del relativo rischio. In caso di perdita o di falsificazione di dati, invece, bisognerebbe verificare caso per caso se, alla base di tale perdita o falsificazione, ci sia un comportamento illecito.

Capoversi 5 e 6

Per il titolare di una licenza la sola messa a disposizione di OSS, che in molti casi avviene senza prestazioni di servizi complementari segnatamente per l'integrazione, la manutenzione, la garanzia della sicurezza delle informazioni e il supporto, non riveste alcuna utilità. Di norma tali prestazioni di servizi dovrebbero essere considerate come prestazioni commerciali dell'amministrazione. Tenuto conto del principio costituzionale dell'ordinamento economico organizzato da soggetti privati, un'unità amministrativa può fornire prestazioni commerciali a terzi soltanto se una legge l'autorizza. Inoltre, si presuppone che un'attività economica della Confederazione sia svolta nell'interesse pubblico, sia proporzionale e rispetti il principio della neutralità concorrenziale.

Il capoverso 5 crea in casi molto circoscritti la necessaria base legale formale. La fornitura di prestazioni di servizi complementari deve essere consentita solo se direttamente o indirettamente funzionale all'adempimento di compiti pubblici, come per esempio nei seguenti casi:

- l'utilizzo degli OSS da parte di terzi migliora la collaborazione con la Confederazione, per esempio quando altri enti pubblici utilizzano soluzioni informatiche basate sul software messo a disposizione dalla Confederazione;
- la diffusione degli OSS contribuisce a creare una comunità di sviluppatori che a loro volta potranno sviluppare ulteriormente tali software migliorandone la qualità.

La disposizione tiene inoltre conto del principio di proporzionalità. Perché tali prestazioni di servizi possano essere fornite, l'onere deve essere proporzionato. L'aggravio di costi che ne deriva per la Confederazione deve quindi essere proporzionato all'interesse pubblico perseguito. Il principio di proporzionalità implica anche che, rispetto al compito amministrativo originario, le prestazioni di servizi possono essere di portata secondaria.

Infine, per garantire la neutralità concorrenziale, è prevista la riscossione di un compenso a copertura dei costi.

La Confederazione può però avere interesse a incentivare l'utilizzo di OSS erogando prestazioni di servizi anche senza che si possa o si debba richiedere una remunerazione. In casi eccezionali, quindi, il dipartimento competente deve poter rinunciare alla riscossione di un compenso, a condizione però di non entrare in tal modo in concorrenza con l'economia privata. Questo caso si presenta soprattutto quando sul mercato non ci sono privati che offrono una determinata prestazione di servizi.

Articolo 10 Open Government Data

Gli OGD sono un elemento chiave del Governo elettronico e di una Svizzera rivolta al futuro. È con questa constatazione che il 30 novembre 2018 il nostro Consiglio ha approvato la nuova Strategia OGD, con l'obiettivo principale di introdurre il principio «open data by default». Salvo prescrizioni legali contrarie, i dati prodotti da organi statali o la cui produzione è commissionata da questi ultimi vanno considerati OGD e dal 2020, per quanto tecnicamente e giuridicamente fattibile, devono essere pubblicati dai proprietari in forma elettronicamente leggibile. Il termine «dati» è stato ampliato e quello di «dati pubblici» interpretato in base all'origine funzionale, senza tuttavia definire in positivo che cosa vi rientri.

Dati: i dati sono unità isolate o isolabili che possono essere trattate e analizzate elettronicamente. Si tratta, ad esempio, di dati prodotti per un preciso scopo (p. es. statistiche, dati finanziari, registri) o misurazioni (p. es. dati meteorologici, geodati, informazioni sul traffico), ma anche altre informazioni che possono essere trattate come dati, quali elenchi (p. es. premi di casse malati, sostanze vietate, beni di cui non è consentita l'esportazione), testi strutturati o non strutturati (p. es. cataloghi di archivi o biblioteche, testi giuridici) o produzioni multimediali (immagini, documenti audiovisivi digitali, inclusi i rispettivi metadati). Non sono considerati dati ai sensi della presente strategia le raccolte, gli elenchi ecc. creati ad hoc per uso personale.

Dati aperti (open data): sono i dati che possono essere utilizzati, trattati, analizzati e trasmessi liberamente, senza sostanziali limitazioni giuridiche, finanziarie o tecniche. Dal punto di vista giuridico, devono esserne garantita la fruizione e il trattamento successivo a titolo gratuito; il criterio dell'accessibilità tecnica ribadisce che i dati devono poter essere trattati elettronicamente.

Dati pubblici (government data): con questa espressione si definiscono i dati in base alla loro origine funzionale. I produttori e proprietari non sono solo autorità di tutti i poteri statali e i livelli istituzionali, ma anche aziende parastatali e terzi o privati che svolgono compiti statali. In breve, i dati pubblici sono tutti i dati prodotti, rilevati o raccolti durante lo svolgimento di un compito statale, compresi in particolare anche i dati di istituzioni della memoria (musei, archivi, biblioteche). Non sono invece compresi i dati scaturiti dalla ricerca finanziata con fondi statali, che però in linea di principio possono essere trattati anche come dati aperti.

L'articolo sugli OGD contenuto nella LMeCA mira a sancire a lungo termine la strategia e in particolare il principio «open data by default». Per rendere conto pienamente della portata di quest'ultimo, i concetti relativi ai dati pubblici aperti non devono essere definiti con maggiore precisione nemmeno nella legge. Tanto i presupposti legali quanto quelli tecnici possono variare notevolmente da un'unità amministrativa all'altra. Per questo motivo, la competenza decisionale sulla concreta delimitazione tra i dati pubblici da pubblicare come OGD e quelli che per determinati motivi (cfr. commento al cpv. 2 lettera c più sotto) non possono essere pubblicati come OGD deve essere delegata al nostro Consiglio. Tale delega della competenza legislativa è possibile e necessaria in questo contesto poiché non si tratta di una norma di base. Inoltre, è limitata a un ambito determinato e i fondamenti della materia sono definiti all'articolo 10. I requisiti tecnici per la pubblicazione dei dati possono cambiare rapidamente. Le basi legali devono di conseguenza poter essere adeguate tempestivamente per tenere conto delle mutate circostanze. Ciò non sarebbe possibile con una regolamentazione dettagliata a livello di legge federale. In particolare per i grandi produttori di dati come l'Ufficio federale di meteorologia e climatologia (MeteoSvizzera), l'Ufficio federale di topografia (swisstopo) o l'UST, il nostro Collegio deve stabilire a livello di ordinanza concreti criteri di delimitazione secondo il capoverso 2 lettera c.

Capoverso 1

Il capoverso 1 concretizza il principio «open data by default» come postulato nella Strategia OGD. I dati acquisiti e generati dalle unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale vanno considerati in linea di massima OGD e, per quanto tecnicamente e giuridicamente possibile, devono essere pubblicati dai proprietari per il libero utilizzo sulla piattaforma «opendata.swiss» mediante rimando. Se ne faciliterà così l'utilizzo da parte di terzi e delle autorità, che non ne sono soltanto fornitrici bensì anche fruitrici.

In quest'ottica, le unità che producono dati dovranno stabilire a priori se i dati prodotti rientrano nel campo di applicazione degli OGD ed eventualmente se possono raccogliergli o produrli nella forma richiesta («open by design»).

Siccome la pubblicazione di OGD non deve in linea di massima essere un compito amministrativo a sé stante, sulla base del presente articolo le unità amministrative non devono essere costrette ad acquisire, generare e preparare alcun nuovo dato. I dati

comunque acquisiti e generati che rappresentano un valore aggiunto per la società, l'ambiente e l'economia devono invece essere messi a disposizione per il libero utilizzo. È per questo motivo che il capoverso 1 limita il campo di applicazione degli OGD ai dati già presenti all'interno delle unità amministrative salvati in forma elettronica e strutturati in collezioni. Senza questa restrizione, la pubblicazione riguarderebbe anche i dati conformi ai principi OGD che dovrebbero però prima essere digitalizzati, ovvero salvati e strutturati in forma elettronica, operazione che sarebbe realizzabile solo con notevoli oneri supplementari e non potrebbe praticamente più essere gestita come compito accessorio. A seguito della progressiva digitalizzazione dell'Amministrazione federale si può tuttavia supporre che a medio-lungo termine gran parte dei dati amministrativi saranno memorizzati in formato elettronico e per questo motivo quindi, in tempi brevi solo una quota marginale dei dati sarà esclusa dal principio OGD «open data by default». La digitalizzazione è oggetto di numerosi progetti della Confederazione, come la strategia «Svizzera digitale», i progetti e programmi di Governo elettronico, di amministrazione comune dei dati di base della Confederazione, di amministrazione digitale o di attuazione del principio «once only».

Il testo della legge «dati che esse raccolgono o generano per l'adempimento dei propri compiti legali» indica inoltre che devono essere resi noti come OGD solo i dati derivanti in ogni caso e in modo sistematico da tale adempimento. Per contro, le prestazioni di servizi specifiche per i clienti non rientrano nel principio OGD e la loro fornitura può continuare a essere soggetta a emolumenti. In questo modo, tra l'altro, è possibile evitare una costosa preparazione dei dati ai fini della loro pubblicazione o, a fronte di queste attività, si possono comunque incassare emolumenti. Allo stesso modo, in base a tale precisazione vengono esclusi dal principio OGD secondo il capoverso 1 i dati che le unità amministrative ricevono da autorità e istituzioni estere sulla base di convenzioni internazionali. Nel caso di questi dati, tipicamente non è soddisfatto il criterio «acquisizione o generazione» così come quello della proprietà dei dati, poiché vengono scambiati nell'ambito degli accordi di cooperazione transfrontaliera e spesso non diventano di proprietà dell'unità amministrativa in questione. Un tipico esempio è rappresentato dai dati meteorologici provenienti dall'estero che MeteoSvizzera scambia con le autorità estere sulla base di una convenzione, al fine di adempiere il proprio mandato legale assicurando una buona qualità.

Infine, le indicazioni sulle fonti prescritte da leggi speciali sono l'unica limitazione posta al libero utilizzo ripresa direttamente nel capoverso 1. Esse sono solo marginalmente restrittive per il principio OGD e non rappresentano un ostacolo discriminante. Inoltre favoriscono la trasparenza. Il rimando a prescrizioni di *leggi speciali* è di tipo materiale. L'obbligo di fornire indicazioni sulle fonti può pertanto essere anche codificato a livello di ordinanza, non è necessaria una base legale formale.

Capoverso 2

Mentre il capoverso 1 introduce il principio OGD «open data by default» così come stabilito nella Strategia OGD, il capoverso 2 definisce le eccezioni che impediscono una pubblicazione secondo questo principio.

Lettera a

È evidente che i divieti di pubblicazione disciplinati da una legislazione speciale non possono essere elusi dall'articolo 10 D-LMeCA quale norma trasversale ed essere

svuotati del loro significato. Le disposizioni di leggi speciali che vietano o limitano la pubblicazione di dati o consentono di accedervi solo a condizioni ben specifiche riflettono la reale necessità di proteggere i dati in questione, necessità che nell'ambito della ponderazione degli interessi è stata giudicata superiore rispetto all'interesse della collettività alla pubblicazione dei dati. Tali serie di dati devono conseguentemente essere escluse dal campo di applicazione degli OGD e dal corrispondente obbligo di pubblicazione. Tra questi rientrano i dati personali, che rappresentano una delle categorie più importanti, che devono essere trattati secondo i principi della LPD. Tali dati sono soggetti a elevati requisiti di protezione e di norma non devono essere resi pubblicamente accessibili. Per questo motivo, devono essere esclusi dal principio «open by default». La pubblicazione di dati personali sotto forma di OGD è di conseguenza possibile solo se una disposizione di legge speciale la prevede e disciplina in particolare le questioni di anonimizzazione, pericolo di re-identificazione, responsabilità e conformità ai principi di protezione dei dati (valutazione d'impatto sulla protezione dei dati). Anche i dati delle persone giuridiche sono sempre soggetti a norme sulla comunicazione contenute in una legge speciale (art. 57s LOGA). In particolare, per la comunicazione serve di volta in volta una base legale, che non è data dall'articolo 10. Di conseguenza, anche i dati delle persone giuridiche sono esclusi dal principio di cui al capoverso 1.

Lettera b

Oltre ai dati personali, esistono ulteriori categorie di dati che devono rispettare concreti requisiti per la pubblicazione. L'accesso ai dati contenuti in registri ufficiali è disciplinato di volta in volta in basi legali specifiche, per esempio nell'ordinanza del 17 ottobre 2007⁸⁴ sul registro di commercio, nell'ordinanza del 23 settembre 2011⁸⁵ sul registro fondiario, nell'ordinanza del 9 giugno 2017⁸⁶ sul Registro federale degli edifici e delle abitazioni o nell'ordinanza del 30 giugno 1993⁸⁷ sul Registro delle imprese e degli stabilimenti. Queste ordinanze settoriali sono state emanate tenendo conto delle circostanze concrete, come la confidenzialità dei dati e il corrispondente bisogno di accedervi, e non devono essere eluse da una norma trasversale di applicazione generale. Vanno parimenti esclusi dall'*obbligo* di pubblicazione secondo il capoverso 1 i dati che l'Amministrazione federale raccoglie presso i Cantoni nell'adempimento dei propri compiti e che in virtù del diritto cantonale sottostanno a norme sulla comunicazione più rigide. Nella procedura di consultazione, singoli Cantoni si sono dichiarati nettamente contrari al fatto che la Confederazione possa eventualmente pubblicare sotto forma di OGD senza il consenso dei Cantoni i dati che raccoglie presso questi ultimi nell'adempimento dei propri compiti legali, soprattutto in presenza di una chiara politica cantonale in materia di dati che definisca norme per la comunicazione dei dati più severe rispetto a quelle federali. La pubblicazione di tali dati sotto forma di OGD da parte della Confederazione metterebbe in discussione le disposizioni cantonali in materia di comunicazione dei dati e violerebbe la suddivisione federale di compiti e competenze tra Confederazione e Cantoni in ambiti che rientrano nella sfera di competenza cantonale. Si è pertanto precisato il capoverso 2

84 RS 221.411

85 RS 211.432.1

86 RS 431.841

87 RS 431.903

lettera b stabilendo che pure gli atti cantonali possono impedire la pubblicazione di dati da parte di un'unità amministrativa della Confederazione anche quando quest'ultima ha raccolto i dati stessi nell'adempimento dei propri compiti legali. Sarà competenza dei Cantoni riferire all'unità amministrativa federale in questione che i dati trasmessi sottostanno a norme sulla comunicazione contenute in una legge speciale e di conseguenza non possono essere pubblicati sotto forma di OGD. I dettagli dovranno essere disciplinati nelle disposizioni esecutive. L'obiettivo deve essere una norma che consenta una trasmissione il più possibile automatizzata di questa informazione. Di conseguenza, non è possibile soddisfare completamente la richiesta di opendata.ch secondo cui la competenza decisionale in merito all'apertura dei dati dovrebbe spettare unicamente alla Confederazione.

L'elenco delle basi legali alla lettera b è formulato senza alcuna pretesa di esaustività e in linea di massima può contenerne ancora altre. Il legislatore è tuttavia tenuto a far riferimento al principio «open data by default» definito nel capoverso 1 e a consentire ulteriori deroghe solo con un approccio restrittivo e dopo aver accuratamente ponderato gli interessi. Nel campo delle informazioni georeferenziate, per l'accesso ai geodati ufficiali e il relativo uso esistono già, per esempio, norme speciali prevalenti rispetto all'articolo 10 LMeCA che sanciscono però il principio OGD.

Lettera c

La pubblicazione dei dati sotto forma di OGD deve essere nella maggioranza dei casi un'attività accessoria e deve poter essere attuata il più possibile con risorse interne, in particolare crediti a preventivo e risorse umane impiegate.

Questo è impossibile se i dati, pur essendo fondamentalmente disponibili in forma elettronica, devono prima essere preparati con un dispendio eccessivo o se la loro messa a disposizione è fattibile solo con l'impiego di mezzi tecnici sproporzionati. Pertanto, un obbligo di pubblicazione secondo il capoverso 1 sussiste solo se il trattamento o la messa a disposizione di tali dati non richiede importanti mezzi supplementari.

Tra i lavori preparatori determinanti in tal senso rientra in particolare la conversione in un formato leggibile da una macchina o non proprietario. Specialmente se le serie di dati sono molto grandi, la messa a disposizione può risultare problematica a livello tecnico e giustificare un'eccezione al principio OGD. Dunque, i dati che bisognerebbe in linea di massima pubblicare come OGD non saranno pubblicati ai sensi del capoverso 1 se la loro messa a disposizione tecnica è possibile solo con l'impiego di risorse sproporzionate. A causa dell'enorme quantità e dell'estrema eterogeneità dei dati dell'Amministrazione federale, così come della dinamica evoluzione delle premesse tecniche, la delimitazione tra mezzi supplementari proporzionati e sproporzionati è diversa a seconda delle singole serie di dati specifiche e viene determinata caso per caso, tra l'altro anche in riferimento al valore aggiunto.

Capoverso 3

Una regolamentazione unitaria dettagliata dei dati da escludere dagli OGD secondo il capoverso 2 lettera c a livello di legge federale non è pertanto opportuna poiché comporterebbe un regime normativo troppo rigido, che potrebbe eventualmente non essere in grado di riflettere in maniera adeguata gli sviluppi dinamici e tecnici nel settore.

Per questa ragione a livello di legge viene sancito solo il principio di questo motivo di esclusione. Il nostro Consiglio può disciplinare a livello di ordinanza una specificazione eventualmente necessaria e una più precisa delimitazione sulla base delle circostanze concrete. Ciò sarà necessario in particolare per le unità amministrative, tra i cui compiti chiave rientra la produzione dei dati. Gli OGD pongono i grandi produttori di dati – come in particolare MeteoSvizzera, swisstopo, l’Ufficio federale dell’ambiente o l’UST – di fronte a sfide notevoli, perché la richiesta di pubblicare i dati come OGD nell’ambito di un’attività accessoria e non di un compito amministrativo indipendente è in contrasto con il compito chiave che la «produzione di dati» rappresenta per tali unità. La Strategia OGD mira però ad attuare il principio «open data by default» in modo uniforme per tutta l’Amministrazione federale. Presso questi grandi produttori di dati essa riveste inoltre un notevole interesse. Per questo motivo, la legge non deve prevedere eccezioni specifiche per i grandi produttori di dati, ma limitarsi a sancire l’importante principio fondamentale «open data by default». Per motivi di certezza del diritto e di trasparenza, soprattutto per i grandi produttori di dati sarà tuttavia necessario che il nostro Collegio definisca più precisamente nelle disposizioni esecutive specifiche quali dati saranno esclusi, sulla base del capoverso 2 lettera c, dall’obbligo di pubblicazione oltre il termine di transizione di cinque anni previsto all’articolo 18 capoverso 1 D-LMeCA. Apporterà queste precisazioni tenendo conto degli elementi fondamentali definiti nella lettera c e degli obblighi in parte già esistenti di pubblicare i dati *in una forma rispondente ai bisogni degli utenti* (cfr. art. 18 cpv. 1 della legge del 9 ottobre 1992⁸⁸ sulla statistica federale [LStat]; art. 3 cpv. 1 della legge federale del 18 giugno 1999⁸⁹ sulla meteorologia e la climatologia [LMet]). Nell’epoca della digitalizzazione e dei numerosi progetti dell’Amministrazione federale legati alla digitalizzazione (eGov, ADS ecc.), la forma rispondente ai bisogni degli utenti renderà necessarie anche modifiche che possono essere introdotte contestualmente alle modifiche di cui all’articolo 10 D-LMeCA.

Per contro, l’eccessivo ricorso alle piattaforme di trasmissione dei dati OGD e la corrispondente sollecitazione dovuta ai download potenzialmente importanti di dati non rappresentano né un criterio obiettivo in materia di OGD – come per esempio gli standard di qualità «attuale», «formato libero» e «leggibile a macchina» – né un motivo di esclusione obiettivo inerente ai dati. Tuttavia, un’eccessiva sollecitazione delle piattaforme OGD può causare problemi tecnici, in particolare il blocco del server a causa dell’eccessivo numero di richieste. Siccome il rischio e il potenziale danno non sono uguali per tutte le unità amministrative, è necessario lasciare ai diversi settori specialistici la facoltà di formulare all’occorrenza condizioni d’uso nelle proprie basi legali specifiche, come è già avvenuto nell’ordinanza del 21 maggio 2008⁹⁰ sulla geoinformazione (art. 28a cpv. 3).

Capoverso 4

Il capoverso 4 corrisponde al capoverso 2 della versione posta in consultazione. È stato spostato per motivi di logica legislativa. Un’importante finalità degli OGD consiste nel creare vantaggi per l’economia, la ricerca e la popolazione civile, generando

⁸⁸ RS 431.01

⁸⁹ RS 429.1

⁹⁰ RS 510.620

così valore aggiunto. Perché questo obiettivo possa essere raggiunto, i dati devono poter essere pubblicati secondo modalità ben definite e utilizzati, trattati, analizzati e trasmessi liberamente, ossia senza sostanziali limitazioni giuridiche, finanziarie o tecniche. Il capoverso 4 stabilisce tali modalità, specifiche per gli OGD (standard di qualità): la pubblicazione dei dati OGD deve avvenire in maniera tempestiva, in forma leggibile da una macchina e in formato aperto, e l'ulteriore trattamento dei dati così pubblicati deve essere gratuito e consentito senza che vengano imposte limitazioni giuridiche. La gratuità è una caratteristica fondamentale degli OGD, motivo per cui questo principio viene espressamente sancito in questa legge e acquisisce carattere prioritario rispetto all'articolo 46a LOGA. Il criterio dell'accessibilità tecnica indica che i dati devono essere direttamente accessibili e poter essere trattati da una macchina.

Capoverso 5

Il capoverso 5 è inteso a prevenire qualsiasi problema di delimitazione conseguente all'applicazione della legge del 26 giugno 1998⁹¹ sull'archiviazione (LAr). Se viene eseguita nel rispetto di quest'ultima, l'archiviazione di serie di dati pubblicati come OGD conformemente al capoverso 1 comporta di norma un cambio del loro luogo di memorizzazione: i dati dell'Amministrazione federale centrale dei quali è stato determinato il valore archivistico devono infatti essere trasmessi all'Archivio federale svizzero (AFS) dove saranno archiviati conformemente a quanto previsto dall'articolo 4 capoverso 1 LAr e, in ragione del divieto di archiviazione parallela, essi non saranno quindi più disponibili presso l'unità amministrativa competente. Di conseguenza, quest'ultima non può più rendere tali dati disponibili come OGD. Un ulteriore cambiamento riguarda le finalità: per poter generare un valore aggiunto, in particolare in ambito economico, i dati OGD devono essere il più possibile aggiornati. Essi costituiscono un contributo essenziale al dibattito politico e fungono da base per nuove idee imprenditoriali (economia dei dati)⁹². Per contro, l'archiviazione contribuisce principalmente alla certezza del diritto nonché alla gestione continua e razionale dell'amministrazione. Gli archivi pubblici documentano l'azione dello Stato e consentono ai cittadini di verificarla, attuando in tal modo un postulato essenziale di ogni Stato di diritto democratico. Essi costituiscono la memoria collettiva del nostro Stato e giustificano la nascita e lo sviluppo delle nostre libertà individuali e collettive e dei nostri diritti. Gli archivi sono l'infrastruttura che consente di scrivere la storia; quest'infrastruttura permette ai cittadini e ai ricercatori di consultare il passato della nostra società e del nostro Stato (cfr. messaggio concernente la LAr⁹³). Con questo cambio di finalità i dati archiviati di norma non rispondono più a un'esigenza di OGD e il loro accesso in virtù dei principi della LAr (principio della richiesta) tiene sufficientemente conto delle esigenze dell'economia, della ricerca e della società. Per ragioni di risorse (tecniche e di personale), per l'Archivio federale non sarebbe inoltre assolutamente possibile continuare a pubblicare come OGD tutte le serie di dati OGD che riceve a scopo di archiviazione. Il capoverso 3 prevede quindi espressamente la possibilità di mettere a disposizione come OGD anche dati di archivio, quantomeno

⁹¹ RS 152.1

⁹² Cfr. Strategia OGD 2019–2023.

⁹³ FF 1997 II 753

in casi debitamente motivati (esigenza di una base legale nelle prestazioni del settore pubblico). I casi debitamente motivati possono riguardare in particolare le serie di dati per le quali l'AFS riceve molto spesso richieste di consultazione o che, pur essendo archiviate, continuano ad avere uno stretto legame con l'attualità. D'intesa con il servizio amministrativo competente, l'AFS decide in merito all'eventuale pubblicazione come OGD di queste serie di dati archiviati. I motivi di esclusione di cui al capoverso 2 si applicano anche ai dati archiviati.

Se è vero che il luogo di memorizzazione dei dati OGD non cambia qualora un servizio amministrativo archiviasse autonomamente i propri dati seguendo le disposizioni della LAr, resta pur sempre il fatto che la loro finalità cambia: non essendo più aggiornati, di norma viene meno anche la necessità di mettere a disposizione questi dati come OGD. Di conseguenza, non devono più essere resi accessibili come OGD. L'accessibilità dei dati è garantita dal momento della loro archiviazione, conformemente alle disposizioni della LAr.

Capoverso 6

La pubblicazione di dati OGD secondo il capoverso 1 comporta, sotto il profilo del diritto in materia di responsabilità civile, il rischio che i cittadini prendano decisioni sulla base dei dati pubblicati fidandosi della loro esattezza e che subiscano poi un danno perché i dati erano sbagliati.

Le pretese di responsabilità fondate sul principio della fiducia presuppongono che il cittadino avesse ragione di fidarsi. Può essere senz'altro così quando si tratta della pubblicazione di dati dell'Amministrazione federale, dopotutto le autorità federali sono tenute a verificare l'esattezza dei dati da loro raccolti e prodotti.

Questa base di fiducia non deve però essere garantita per gli OGD di cui all'articolo 10 soprattutto perché l'obbligo di procedere a una tempestiva pubblicazione non lascia sempre il tempo sufficiente per verificare l'esattezza dei dati. Il capoverso 6 stabilisce quindi che non c'è alcun obbligo di verificare l'esattezza, la completezza o altri requisiti di qualità dei dati *per il solo motivo che essi saranno pubblicati*. Questa disposizione è in linea con la finalità perseguita degli OGD, segnatamente generare un valore aggiunto per la società, l'ambiente, l'economia e la scienza. Ed è assolutamente possibile farlo anche con i dati non completi o non conformi a tutti i requisiti di qualità. Inoltre è previsto che gli standard di qualità disponibili vengano di volta in volta pubblicati mediante rimando sulla piattaforma di interoperabilità I14Y e quindi siano noti anche per gli OGD. Se un determinato compito presuppone necessariamente la disponibilità di dati corretti, completi e conformi a tutti i requisiti di qualità, c'è comunque sempre la possibilità di ottenere individualmente i dati richiesti nel quadro delle basi giuridiche determinanti. Il capoverso 5 non esonera le unità amministrative, nell'ambito dell'adempimento dei loro compiti legali e nei limiti del quadro legale in vigore, dall'obbligo di verificare l'esattezza, la completezza, la plausibilità e altri requisiti di qualità di diritto speciale dei dati. Analogamente, non viene esclusa neanche la responsabilità della Confederazione ai sensi della legge del 14 marzo 1958⁹⁴ sulla responsabilità (LResp). Se una disposizione di diritto speciale dovesse prevedere la pubblicazione come OGD di dati personali, per quanto concerne l'esattezza dei dati così

⁹⁴ RS 170.32

pubblicati si devono osservare anche i requisiti di diritto speciale e l'articolo 6 capoverso 5 LPD.

Capoverso 7

Gli OGD sono informazioni e dati pubblicamente accessibili che le autorità federali forniscono alla popolazione in maniera attiva e rispettando una determinata forma (principio dell'offerta) e destinati in particolare a essere utilizzati concretamente dalla popolazione al fine di generare valore aggiunto. Un diritto legale alla pubblicazione dei dati in conformità con i principi OGD rappresenterebbe quindi una forzatura e, come tale, viene espressamente escluso. Il diritto ad accedere (individualmente) ai documenti ufficiali resta tuttavia garantito dalla LTras che, diversamente dagli OGD, garantisce al singolo cittadino il diritto di ottenere le informazioni di cui necessita semplicemente facendone richiesta.

Articolo 11 Messa a disposizione e utilizzo di mezzi TIC da parte delle autorità federali

Capoverso 1

Con questa disposizione si vuole favorire l'interoperabilità nell'utilizzo dei mezzi TIC presso le autorità federali assoggettate alla legge. Per informazioni dettagliate sui mezzi TIC si rimanda al numero 4.2.10.

La facoltà della Confederazione di impiegare mezzi TIC per l'adempimento dei propri compiti deriva implicitamente dalla sua competenza materiale nel settore di attività in questione. Inoltre, nella legislazione applicabile ai compiti (principali) si suppone tacitamente che le autorità impieghino gli strumenti di lavoro di volta in volta più idonei.

Il capoverso 1 conferisce alla Cancelleria federale la competenza di disporre che a livello centrale determinati mezzi TIC gestiti dalle autorità federali e necessari per l'adempimento dei loro compiti siano messi a disposizione di tutte le autorità federali assoggettate alla legge.

Questa competenza della Cancelleria federale è conforme alla ripartizione delle competenze già oggi stabilita a livello di ordinanza. In seno alla Cancelleria federale è stato creato il settore TDT, al quale sono stati affidati i compiti principali dell'ex ODIC, che era stato sciolto. I compiti primari del nuovo settore TDT riguardano la strategia, l'architettura aziendale e la gestione del portafoglio TDT (cfr. art. 17 cpv. 1 lett. f OTDI). L'obiettivo è garantire una visione interdipartimentale globale e unire gli sforzi delle diverse unità dell'Amministrazione federale.

Capoverso 2

Il capoverso 2 costituisce la base legale in virtù della quale la Cancelleria federale può ordinare in modo vincolante alle autorità assoggettate alla LMeCA di utilizzare determinati mezzi TIC (in particolare servizi di base e servizi elettronici) per l'adempimento dei loro compiti.

Tra le autorità federali assoggettate alla LMeCA figurano anche le unità amministrative decentralizzate, se così è stato stabilito dal nostro Collegio. La Cancelleria federale può obbligarle a impiegare i mezzi TIC specificati solo se altre disposizioni di

legge non vi si oppongono (cfr. art. 2 cpv. 2 D-LMeCA). Non in tutti i casi sarà facile stabilire chiaramente se le disposizioni organizzative di un'unità amministrativa decentralizzata prevedono un'autonomia nell'adempimento dei compiti che sia in contrasto con questo assoggettamento. A questa domanda dovrà essere data risposta caso per caso sul piano interpretativo.

Le dichiarazioni di obbligatorietà per l'utilizzo di mezzi TIC designati non riguardano le autorità dei Cantoni né le organizzazioni o le persone di diritto pubblico o privato incaricate dalla Confederazione o dai Cantoni dell'esecuzione del diritto federale che non appartengono all'Amministrazione federale o a quella cantonale (cfr. però la possibilità prevista al cpv. 3 di mettere mezzi TIC a disposizione dei Cantoni).

La Confederazione può gestire i mezzi TIC in prima persona oppure affidarne la gestione a terzi. Poiché la gestione dei mezzi TIC rappresenta soltanto un aspetto dell'amministrazione ausiliare (attività amministrativa ausiliaria), il ricorso a terzi per l'esecuzione dei lavori non richiede una base legale esplicita.

La presente base legale generale che consente di dichiarare obbligatorio l'utilizzo dei mezzi TIC non esclude la possibilità di introdurre ulteriori mezzi TIC, ad esempio servizi di base e servizi elettronici, già concretizzati in leggi speciali. In questo contesto merita di essere menzionata la piattaforma elettronica centrale di gestione dei contatti tra le imprese e le autorità denominata «EasyGov.swiss», concepita come servizio elettronico, che troverà la propria base legale nella legge sullo sgravio delle imprese⁹⁵ attualmente in elaborazione. Questa base legale speciale come pure le future leggi speciali relative a servizi simili dovranno essere armonizzate con la disposizione generale della LMeCA. Una norma legale di più ampia portata è assolutamente necessaria nei casi in cui è coinvolto lo status giuridico di privati (cpv. 5). Ciò significa tra l'altro che diversi servizi importanti della Confederazione, citati al numero 4.2.10 (eID, SNI, voto elettronico, eHealth, eTrasloco), non possono essere fondati sulla presente disposizione, o comunque non solo su di essa, ma richiedono ulteriori basi legali. Oggetto della presente disposizione, quantomeno per ciò che riguarda la sua applicazione a prescindere da norme più specifiche, non sono tanto i mezzi TIC basati sui contenuti quanto piuttosto quelli dal carattere più tecnico che influiscono in misura minore sull'adempimento dei compiti delle autorità, come il trattamento dei dati personali, ad esempio:

- sistemi per la trasmissione o l'archiviazione sicura di dati;
- sistemi per l'identificazione e la gestione degli accessi (IAM: Identity and Access Management);
- strumenti per acquisti efficaci e conformi al diritto;
- strumenti per il controlling;
- strumenti per la pianificazione e lo svolgimento di progetti;
- strumenti per la gestione comune di metadati relativi ai dati che, in adempimento di compiti legali, devono essere trattati e scambiati in maniera strutturata.

⁹⁵ In adempimento della mozione 16.3388 Sollberger «Progetto di legge federale per ridurre la densità normativa e agevolare lo sgravio amministrativo delle imprese».

Capoverso 3

È senz'altro ipotizzabile che la Confederazione gestisca mezzi TIC per adempiere i compiti federali; il loro utilizzo offrirebbe però dei vantaggi anche ai Cantoni, ai Comuni nonché agli enti amministrativi cantonali esterni per l'adempimento dei loro compiti, che si tratti dell'esecuzione del diritto federale o di quello cantonale. In casi simili, alle autorità federali assoggettate alla legge deve essere data la possibilità di mettere a disposizione degli enti succitati, a pagamento, i mezzi TIC anche per l'adempimento dei loro compiti (per quanto riguarda la ripartizione dei costi si veda il cpv. 4). In questo modo si può realizzare una collaborazione verticale per mettere a disposizione i mezzi TIC. Non sarebbe né economicamente vantaggioso né sinonimo di efficienza se ogni Cantone agisse in autonomia quando di fatto esistono mezzi TIC utilizzabili a tutti i livelli statali.

Mettendo a disposizione i mezzi TIC occorre tuttavia fare una distinzione sulla base dell'utilizzo che ne verrà fatto: se i mezzi TIC sono destinati esclusivamente all'esecuzione del diritto federale, le autorità federali assoggettate alla LMeCA possono metterli a disposizione dei Cantoni, dei loro Comuni nonché degli enti amministrativi esterni senza condizioni.

Se l'intenzione è invece quella di utilizzarli per l'esecuzione del diritto cantonale, i mezzi TIC possono essere messi a disposizione solo a condizione che siano soddisfatti i tre requisiti menzionati al capoverso 3 (lett. a.–c.). Tenuto conto della sua facoltà di gestire questi mezzi a vantaggio dei Cantoni, occorre chiedersi se la Confederazione possa mettere mezzi TIC a disposizione dei Cantoni anche per le attività statali che esulano dalla competenza federale. Poiché in linea di massima chi ha la competenza di adempiere il compito principale svolge le rispettive attività che rientrano nell'amministrazione ausiliare, è responsabilità di ciascun ente pubblico provvedere al proprio fabbisogno ed emanare le regole necessarie in tal senso. Sulla base di quanto qui sopra affermato si potrebbe dedurre che la Confederazione non possa mettere a disposizione dei Cantoni mezzi TIC per adempiere compiti che esulano dalla competenza federale. Questa considerazione così rigorosa però non convince, al tempo stesso infatti la Costituzione impegna la Confederazione e i Cantoni a collaborare e ad aiutarsi reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti (art. 44 cpv. 1 Cost.) e a darsi sostegno (art. 44 cpv. 2 Cost.). A questo si aggiunga il fatto che, purché si fondino sulle basi legali create da questo progetto, le autorità federali possono anche fornire in settori marginali prestazioni di servizi commerciali senza per questo violare il principio dell'ordinamento economico non sottoposto allo Stato (cfr. art. 41 e 41a LFC). In particolare, ciò presuppone che le prestazioni commerciali siano strettamente correlate ai compiti principali, non pregiudichino l'adempimento dei compiti principali e non richiedano considerevoli risorse materiali o di personale supplementari (art. 41a cpv. 2 LFC). Se nel singolo caso questi requisiti sono soddisfatti, per la gestione pratica dei mezzi TIC non fa molta differenza se i Cantoni utilizzano i mezzi TIC solo per eseguire il diritto federale o anche per adempiere compiti che rientrano nelle competenze esclusivamente cantonali. A maggior ragione deve essere consentito alla Confederazione di mettere i mezzi TIC a disposizione degli altri enti pubblici. La base legale necessaria perché i mezzi TIC possano essere messi a disposizione viene creata con la presente disposizione. Per contro, non è prevista la possibilità di offrire a privati l'opportunità di gestire mezzi TIC a proprio favore. Oltre ai Cantoni e ai Comuni,

possono beneficiare di questa prestazione della Confederazione le organizzazioni esterne all'amministrazione cantonale incaricate dell'adempimento di compiti cantonali. Limitare questa prestazione alle amministrazioni cantonali e comunali non si giustificerebbe in quanto ogni Cantone, in virtù della propria autonomia organizzativa, può decidere liberamente quali compiti amministrativi possano essere esternalizzati e quindi delegati a terzi esterni.

Capoverso 4

I Cantoni devono sostenere i costi che possono essere loro imputati per la gestione dei mezzi TIC da parte della Confederazione (principio dell'equivalenza fiscale secondo l'art. 43a cpv. 2 e 3 Cost.). L'imputazione dipende dall'utilizzo che i Cantoni, i loro Comuni nonché le persone e organizzazioni esterne fanno dei mezzi TIC. I costi a carico dei Cantoni sono quindi proporzionali alla messa a disposizione e all'utilizzo dei mezzi TIC, per l'esecuzione del diritto federale da un lato e per l'esecuzione del diritto cantonale dall'altro (cpv. 3). Il nostro Collegio determinerà il calcolo del contributo a carico dei Cantoni.

Se unità amministrative decentralizzate assoggettate alla legge mettono a disposizione mezzi TIC ai sensi del capoverso 3, la competenza del nostro Consiglio relativa al calcolo del contributo a carico dei Cantoni si scontra con le disposizioni in materia di autonomia delle unità decentralizzate contrarie a tale calcolo. In questo caso le unità amministrative decentralizzate possono disciplinare autonomamente la determinazione del contributo.

La ripartizione dei costi in ambito cantonale (in rapporto ai rispettivi Comuni nonché ai loro enti esterni) deve essere regolamentata dai Cantoni.

Capoverso 5

Se richiede basi legali supplementari, l'utilizzo di mezzi TIC è ammesso soltanto se tali basi già esistono.

Se l'utilizzo di mezzi TIC tange in particolare lo statuto giuridico di privati, per una simile ingerenza è obbligatoriamente necessaria una sufficiente base legale.

L'accento in questo caso è posto sulla possibilità che il trattamento di dati personali possa ledere la personalità. L'articolo 34 capoverso 1 LPD prevede per gli organi della Confederazione la possibilità di trattare dati personali se esiste una base legale che lo consente. La stessa LMeCA non può essere utilizzata come base legale il trattamento di dati. Per trattare dati personali degni di particolare protezione ed effettuare profilazioni, è richiesta una legge in senso formale. Lo stesso principio si applica se lo scopo del trattamento o il tipo di trattamento può comportare una grave ingerenza nei diritti fondamentali della persona interessata (art. 34 cpv. 2 LPD). Nondimeno occorre considerare anche le disposizioni del diritto procedurale amministrativo, ad esempio ai sensi della legge federale del 20 dicembre 1968⁹⁶ sulla procedura amministrativa. In futuro, sarà necessario verificare se e in che misura tali atti del diritto procedurale amministrativo dovranno essere modificati ai fini dell'impiego di mezzi elettronici.

⁹⁶ RS 172.021

Articolo 12 Standard

Capoverso 1

Gli standard permettono di automatizzare completamente l'invio di comunicazioni a sistemi terzi e di procedere all'allineamento periodico delle diverse banche dati. Facilitano la collaborazione, semplificano le soluzioni tecniche, abbassano i costi, rendono possibile l'interoperabilità e generano trasparenza.

L'articolo 12 crea la base legale a livello federale necessaria per dichiarare obbligatori determinati standard prevedendo al capoverso 1, come destinatari della dichiarazione, le autorità federali assoggettate alla presente legge ai sensi dell'articolo 2 D-LMeCA. Per gli stessi motivi che sono stati esposti in relazione ai mezzi TIC (art. 11 cpv. 1 e 2 D-LMeCA), la competenza per le dichiarazioni di obligatorietà è in capo alla Cancelleria federale che, per la scelta degli standard, ha preso come riferimento standard aperti consolidati a livello internazionale e gli standard di eCH. Gli standard *aperti* sono standard verificabili dalla popolazione senza restrizioni e utilizzabili da chiunque. Vengono sviluppati indipendentemente da fornitori specifici e sono a disposizione di tutti gli utenti che possono utilizzarli liberamente. Permettono di condividere dati, processi e metodi con altre persone, liberamente e senza bisogno di modifiche. Grazie all'utilizzo di standard aperti diminuisce la dipendenza dai produttori e si evitano barriere all'interoperabilità.

All'interno dell'amministrazione federale gli standard dichiarati obbligatori hanno lo scopo di sostenere l'interazione di diversi sistemi in un processo continuo e di garantire che grazie all'adozione di standard unitari sia possibile trattare e trasferire informazioni in maniera coordinata e senza discontinuità del supporto (interoperabilità attraverso soluzioni standard). In via eccezionale, applicazioni specifiche delle unità amministrative non sono legate a questi standard se una collaborazione con altri sistemi non appare opportuna sul piano specialistico e tecnico.

Le dichiarazioni di obligatorietà degli standard non si rivolgono alle autorità dei Cantoni né alle organizzazioni e alle persone di diritto pubblico o privato, esterne all'Amministrazione federale o a quella cantonale, incaricate dalla Confederazione o dai Cantoni dell'esecuzione del diritto federale. Per compiere progressi nel campo della standardizzazione anche nelle relazioni con le autorità dei Cantoni nonché con le persone e organizzazioni esterne della Confederazione e dei Cantoni, l'organizzazione ADS promuoverà lo sviluppo di standard in qualità di piattaforma politica (piattaforma politica preposta allo sviluppo di standard).

Capoverso 2

Il commento all'articolo 11 capoverso 5 in relazione all'impiego di mezzi TIC si applica per analogia alla definizione di standard.

Articolo 13 Interfacce

A seguito dei feedback ricevuti e delle richieste avanzate durante la procedura di consultazione, nel disegno di legge sono stati reintrodotti gli articoli 13 e 14 concernenti le interfacce e la piattaforma di interoperabilità I14Y. Tra i partecipanti alla consultazione, sono stati in particolare quelli attivi nel campo della digitalizzazione a chiedere

che nella LMeCA venissero inserite disposizioni al riguardo affinché a livello federale fossero sancite norme di principio chiare e sostenibili. Nella prospettiva di un'ottimizzazione continua dell'amministrazione, questo permetterebbe di gettare le basi per processi di creazione di valore aggiunto moderni e snelli grazie allo sviluppo e alla gestione di poche e semplici interfacce per la fruizione interistituzionale dei dati. Lo scambio elettronico automatizzato dei dati tramite interfacce dovrà d'ora in poi essere garantito dalle autorità federali ai sensi dell'articolo 13. Per tutte le autorità il principio di uguaglianza significa però che, soprattutto nel contatto con la popolazione in generale, deve continuare a esserci la possibilità di utilizzare anche canali di comunicazione analogici. L'articolo quindi intende soltanto impegnare le unità amministrative a incentivare la digitalizzazione, senza però arrivare a offrire tutti i servizi esclusivamente tramite interfacce. Pertanto si dovrà rinunciare allo sviluppo e alla gestione di interfacce laddove disposizioni di leggi e di ordinanze di diritto speciale ne escludono l'applicabilità, come ad esempio nel caso in cui una disposizione di legge imponga la presenza fisica. Inoltre si eviteranno le interfacce elettroniche in tutti quei casi in cui il loro utilizzo è precluso per motivi preponderanti tra cui, in particolare, aspetti legati alla sicurezza dei dati e all'efficienza: ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 Cost. («L'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo») e dell'articolo 43a capoverso 5 Cost. («I compiti statali devono essere eseguiti in modo economicamente razionale e adeguato ai bisogni») nonché dell'articolo 3 capoverso 3 LOGA, l'Amministrazione federale è in ogni caso tenuta a operare in modo economicamente razionale.

L'articolo 13 non costituisce per contro una base legale generale per la comunicazione di dati tramite interfaccia. Per quanto riguarda segnatamente la comunicazione di dati personali, restano determinanti le disposizioni materiali concernenti il tipo di flusso dei dati (in particolare l'avvio manuale o automatico del trasferimento dei dati), i destinatari e gli scopi per i quali è consentito il trattamento.

Articolo 14 Piattaforma di interoperabilità

La nuova piattaforma di interoperabilità I14Y, che l'UST ha allestito su incarico del nostro Consiglio nel quadro del programma NaDB e che attualmente sta regolarmente alimentando, è lo strumento fondamentale per l'attuazione dei principi «once only» e di utilizzo multiplo dei dati. Su questa piattaforma devono essere pubblicati mediante rimando i metadati di tutti i dati amministrativi della Confederazione, in modo da avere una visione completa dei dati in un unico luogo. In linea di massima, per questo strumento non è necessario disporre di una base legale esplicita a livello di legge federale. Nella misura in cui si tratta della gestione di dati esclusivamente a livello federale, la Confederazione ha una competenza intrinseca per organizzarla. L'estrema importanza di questa piattaforma ne suggerisce però l'integrazione in una legge federale, così da creare la trasparenza e la certezza del diritto nel lungo periodo. La piattaforma inoltre deve essere aperta anche ai Cantoni e ai Comuni nonché ai servizi citati all'articolo 2 capoverso 2, che possono assoggettarsi volontariamente alla legge o a singole disposizioni.

La piattaforma I14Y non è destinata a duplicare né a rimpiazzare piattaforme già esistenti, che anzi saranno semplicemente collegate in rete con essa. In questo senso

la I14Y è la madre di tutte le piattaforme e mette a disposizione un catalogo dei metadati di tutti i dati della Confederazione disponibili, delle interfacce esistenti e dei servizi delle autorità assoggettate alla legge disponibili in formato elettronico. I metadati saranno direttamente pubblicati mediante rimando oppure resi accessibili su un'altra piattaforma tramite un link a una directory di metadati.

Capoverso 1

Il catalogo di cui sopra comprende i metadati (descrizione) di tutti i dati disponibili in formato elettronico presso la Confederazione e specifica l'unità amministrativa responsabile di tali dati. Grazie alla connessione diretta con la piattaforma *opendata.swiss*, già esistente, è possibile anche avere un quadro centralizzato e preciso dei dati delle amministrazioni pubbliche disponibili nonché delle loro caratteristiche e della loro qualità. Gli OGD possono poi essere messi a disposizione tramite un accesso specifico gestito dall'unità amministrativa competente che ha raccolto o prodotto i dati.

Nella piattaforma di interoperabilità I14Y sono centralizzati i riferimenti alle raccolte di dati delle amministrazioni pubbliche svizzere. Pur documentandole pubblicamente, non contiene di per sé alcuna serie di dati effettiva. Grazie alle informazioni sui detentori dei dati e alle interfacce tecniche («application programming interface», API), la piattaforma facilita però sensibilmente lo scambio di dati con le amministrazioni pubbliche e all'interno delle stesse. La responsabilità della trasmissione dei dati e del rispetto delle disposizioni legali continua ad essere assunta dai servizi competenti. È per questo motivo che sulla piattaforma di interoperabilità I14Y vi sono anche rimandi a serie di dati alle quali l'accesso è limitato. Inoltre, alcuni indicatori qualitativi informano sul potenziale dei dati di essere utilizzati più volte. In tal modo si evita di rilevare i dati due volte e si riduce l'onere a carico dei cittadini, delle imprese e delle amministrazioni pubbliche. Le serie di dati e le nomenclature documentate sulla piattaforma I14Y vengono ampliate costantemente. I dati accessibili come OGD sono contrassegnati come tali anche su questa piattaforma. Il link che collega la piattaforma *opendata.swiss* alla piattaforma I14Y in questo caso consente anche di avere un accesso diretto a questi dati. Il termine «accessibili» al capoverso 1 include pertanto sia il semplice rimando ai dati al fine di documentarne l'esistenza, la qualità e il servizio responsabile, sia la possibilità di consultare direttamente tali dati tramite la piattaforma. Un accesso diretto ai dati non accessibili come OGD è in ogni caso impossibile. Di conseguenza non è necessario prevedere alcuna eccezione per i dati soggetti a particolari disposizioni di protezione.

Infine, con la piattaforma I14Y si vuole fare in modo che, oltre al catalogo di tutti i dati amministrativi della Confederazione, anche tutti i servizi delle autorità e le applicazioni specializzate disponibili in formato elettronico siano pubblicati mediante il rimando in un unico luogo. Diversamente sarebbe impossibile raggiungere lo scopo per cui è stata voluta questa piattaforma, ossia fornire a livello centralizzato informazioni su tutti i dati disponibili in formato elettronico presso la Confederazione così come sulle interfacce e sulle prestazioni in rete delle autorità, nonché facilitare lo scambio di dati tra i servizi amministrativi per sgravare soprattutto i cittadini e l'economia. La piattaforma di interoperabilità I14Y costituisce quindi un catalogo di tutti i dati, le interfacce elettroniche e le applicazioni disponibili in formato elettronico.

Sulla piattaforma i dati o metadati e le interfacce/applicazioni non vengono duplicati né rimpiazzati, ma solo resi disponibili mediante rimando o accessibili tramite link.

Capoverso 2

Secondo il nuovo modello di governance dell'amministrazione digitale, la panoramica delle prestazioni delle autorità e delle applicazioni specialistiche disponibili in forma elettronica rientra nelle competenze della Cancelleria federale, e segnatamente del settore TDT, mentre la responsabilità per i rimandi ai metadati di tutti i dati disponibili in formato elettronico come anche il disciplinamento della forma di tali metadati è in capo all'UST. Il 25 novembre 2020 il nostro Collegio ha quindi approvato un rapporto sulla gestione dei dati a livello nazionale («Programm Nationale Datenbewirtschaftung: Prozesse, Rollen und Verantwortlichkeiten zur Führung und Steuerung der Interoperabilitäts-Plattform»). Come si legge in questo rapporto (n. 4.2), l'amministratore svizzero dei dati Swiss Data Steward (SDS) promuove l'interoperabilità riguardo ai dati e ai metadati tra le fonti di dati, i registri e i beneficiari dei dati e sviluppa strumenti e attrezzi per l'armonizzazione e la standardizzazione dei dati, assicura il coordinamento dei compiti di standardizzazione e armonizzazione tra i servizi coinvolti e supporta il modellamento comune dei metadati. Lo SDS è aggregato all'UST e il suo ruolo sotto il profilo operativo è assunto dal servizio d'interoperabilità. Questo modello dei ruoli, di prossima introduzione, verrà disciplinato nei dettagli dal nostro Consiglio a livello di ordinanza, presumibilmente in occasione della revisione totale dell'ordinanza sulle rilevazioni statistiche, attualmente ancora in corso di elaborazione.

In considerazione della suddetta ripartizione delle competenze, il coordinamento tra l'UST e la Cancelleria federale in merito alla forma dei metadati è quindi assolutamente indispensabile. Inoltre la forma dei metadati viene di volta in volta definita in stretta consultazione con le unità amministrative competenti.

Il contenuto dei metadati, come ad esempio la marca temporale o i requisiti di qualità, è una questione fondamentale che deve essere disciplinata dal nostro Collegio. L'occasione per farlo sarà la nuova ordinanza, che disciplinerà anche il nuovo modello dei ruoli contemplato dal programma NaDB.

Le norme relative al contenuto e alla forma dei metadati che sono già in vigore e sono ben affermate dovranno però rimanere valide anche nel quadro del nuovo modello dei ruoli e di conseguenza dovranno essere riprese, in particolare per ciò che attiene al settore della geoinformazione.

Capoverso 3

La piattaforma deve essere a disposizione anche dei Cantoni e dei Comuni, che però non sono tenuti a inserirvi un rimando ai propri dati amministrativi. Un eventuale utilizzo della piattaforma può avvenire sulla base di una convenzione sulle prestazioni ai sensi dell'articolo 4 o mediante ordinanza del nostro Consiglio e, trattandosi dell'utilizzo di mezzi TIC, deve soddisfare i requisiti per la messa a disposizione di mezzi TIC ai Cantoni ai sensi dell'articolo 11 capoversi 3 e 4.

La connessione con la piattaforma intercantonale Justitia 4.0 non è prevista. Questa piattaforma di scambio di atti giudiziari è gestita da un ente di diritto pubblico costituito in virtù di un accordo intercantonale e come tale non costituisce un compito della Confederazione. Inoltre dal progetto Justitia 4.0 sono stati espressamente esclusi l'amministrazione dei registri (casellario giudiziale, registro di commercio, registro dello stato civile ecc.), le fasi extragiudiziarie delle procedure d'esecuzione e fallimento nonché i procedimenti amministrativi presso la Confederazione e i Cantoni.

I requisiti concreti di qualità per la piattaforma (frequenza di aggiornamento, responsabilità per la tenuta a giorno dei dati, orari di servizio ecc.) vengono stabiliti dal nostro Collegio nell'ordinanza. A quest'ultimo spetta anche il compito di disciplinare in dettaglio le reali possibilità di accesso alle interfacce. Anche se tutte le interfacce devono essere presenti sulla piattaforma di interoperabilità mediante un rimando, non tutte devono essere accessibili al pubblico. In particolare, il nostro Consiglio dovrà disciplinare quali interfacce possono essere rese accessibili al pubblico e quali no.

Articolo 15 Progetti pilota

La digitalizzazione sta assumendo un ruolo sempre più importante in quasi tutti i settori della vita, in particolare anche per quanto riguarda le prestazioni dell'Amministrazione federale che sempre più spesso vengono fornite attraverso i canali digitali. Come già esposto all'articolo 1 della presente legge, è indispensabile imprimere un'accelerazione al processo di trasformazione digitale. Affinché la digitalizzazione dell'amministrazione possa progredire a un ritmo più celere, è necessario poter contare su esperienze pratiche rapide e tempestive nonché su strutture che permettano di acquisire le conoscenze necessarie per incidere in modo continuo sui processi e garantiscano un costante interscambio tra l'attività normativa e le esperienze tecniche maturate. A tal fine occorre rendere leggermente meno stringenti le direttive riguardanti il livello e il contenuto della regolamentazione applicabile ai progetti pilota e, in compenso, definire chiaramente il perimetro entro il quale poter realizzare questi progetti pilota. Il presente articolo costituisce il quadro di riferimento per questo modo parallelo di procedere.

L'articolo 15 va a concretizzare quanto sancito all'articolo 8 capoverso 2 LOGA, ossia che il nostro Consiglio aumenti l'efficienza dell'Amministrazione federale e ne incoraggi le capacità d'innovazione.

I progetti pilota mettono in primo piano l'*innovazione dei processi* e non la sperimentazione di tecnologie totalmente nuove, ben sapendo che i due tipi di innovazione, quella tecnologica e quella dei processi, possono condizionarsi a vicenda o essere d'incentivo l'una per l'altra.

Il termine «progetti pilota» si è già affermato in altre leggi federali (art. 8a della legge del 3 ottobre 1951⁹⁷ sugli stupefacenti; art. 68^{quater} della legge federale del 19 giugno 1959⁹⁸ sull'assicurazione per l'invalidità; art. 98 dell'ordinanza del 17 gennaio 1961⁹⁹

⁹⁷ RS 812.121

⁹⁸ RS 831.20

⁹⁹ RS 831.201

sull'assicurazione per l'invalidità e art. 17 della legge del 13 dicembre 2002¹⁰⁰ sui disabili).

Nei progetti pilota ai sensi della presente disposizione si possono in generale distinguere due fasi:

- *prova di fattibilità («Proof of Concept», PoC)*: progetti pilota di primo livello (numero ristretto di partecipanti, ad esempio limitatamente a un massimo di 100 collaboratori interni o solo con poche aziende selezionate);
- *progetti pilota in senso stretto*: secondo livello con un maggior numero di partecipanti, ad esempio con un massimo di 1000 volontari (esterni alla Confederazione) o un massimo di 50 aziende.

Queste fasi, le eventuali delimitazioni e i requisiti particolari devono essere disciplinati dal nostro Consiglio in un'ordinanza d'esecuzione sulla disposizione presente (cfr. commento al cpv. 8).

Lo scopo fondamentale cui mirano i progetti pilota secondo la normativa proposta in questa sede è armonizzare lo sviluppo di una nuova soluzione tecnica e lo sviluppo parallelo delle basi giuridiche. Un processo iterativo che va di pari passo con lo sviluppo tecnico può in particolare tener conto dei metodi di sviluppo «agili» che si vanno viepiù affermando nel settore informatico. L'obiettivo non è solo quello di mettere in atto soluzioni tecniche innovative ma anche di chiarire quali siano le basi giuridiche necessarie.

I progetti pilota che si mantengono entro i limiti delle basi giuridiche esistenti o che servono per preparare l'attuazione di basi giuridiche già emanate o esistenti possono naturalmente continuare a essere eseguiti dai servizi competenti, sotto la propria responsabilità, e non devono essere esclusi dalla presente normativa, che è rivolta a progetti particolarmente urgenti e innovativi.

Capoverso 1

In linea di massima tutte le unità amministrative devono avere la possibilità di realizzare progetti pilota, purché siano adempite le condizioni di cui alle lettere a–g:

Lettera a

Come già indicato più sopra, i progetti pilota di cui alla presente disposizione si inseriscono nel quadro di un progetto legislativo, sia che si debbano creare nuove basi giuridiche attualmente inesistenti o adeguare quelle vigenti.

Lettera b

Lo scopo del presente articolo è quello di accelerare la trasformazione digitale e di limitare gli ostacoli alla sperimentazione di nuove soluzioni TIC, in modo da poter sviluppare, testare ed eventualmente introdurre soluzioni TIC più complesse nel più breve tempo possibile. Chiaramente non si può escludere che i progetti pilota non diano i risultati sperati e che quindi non possano iniziare un esercizio ordinario. L'obiettivo, nel caso in cui un'applicazione, una tecnologia o un processo di nuova concezione non dovesse dimostrarsi valido, è trarne al più presto insegnamenti utili.

¹⁰⁰ RS 151.3

Lettera c

L'accesso a dati produttivi con riferimenti a persone nel quadro di progetti pilota costituisce sempre un rischio e bisognerebbe in ogni caso procedere come segue. Dapprima si deve verificare se realizzando un progetto pilota senza dati produttivi, ovvero con i dati dei test o dati anonimizzati, si giunge agli stessi risultati. Anche perché i progetti pilota regolamentati in questa sede mettono l'accento sull'innovazione tecnologica e dei processi e non sul trattamento dei dati personali (cfr. commento alla lett. d). Un progetto pilota vincolato a un numero ridotto di requisiti conformemente al capoverso 3 è possibile soltanto se questa prima fase della verifica dà un esito negativo.

Materialmente deve essere garantito il rispetto delle disposizioni di legge sulla protezione dei dati, sulla protezione delle informazioni e sulla sicurezza informatica nel quadro dell'intero progetto pilota. Se il progetto pilota prevede il trattamento di dati personali, devono essere rispettati i requisiti imposti dal diritto in materia di protezione dei dati. Si osservino in particolare i principi della proporzionalità e della determinazione dello scopo secondo l'articolo 6 capoversi 2 e 3 LPD; per le eventuali deroghe si veda il commento al capoverso 3. Al riguardo occorre considerare che i requisiti applicabili nell'ambito di una fase pilota limitata alla quale partecipa un numero ristretto di persone non devono essere valutati nello stesso modo in cui verranno valutati nella successiva fase di piena operatività.

La presente disposizione non si applica ai progetti pilota in cui si trattano dati personali degni di particolare protezione o si effettua una profilazione oppure ai progetti pilota la cui finalità o il cui tipo di trattamento dei dati personali può comportare, per altri motivi, una grave ingerenza nei diritti fondamentali delle persone interessate. In questi casi si applica l'articolo 35 LPD. A tale proposito, il capoverso 2 contiene una riserva esplicita.

In riferimento alla sicurezza informatica, devono essere osservati i requisiti di protezione di base delle TIC dell'Amministrazione federale e all'occorrenza si dovranno adottare le necessarie misure per proteggere i dati interessati. A questo proposito, nel quadro dell'ordinanza del nostro Collegio si possono concretizzare le disposizioni minime da applicare (in merito alla sicurezza dei dati si veda anche l'art. 12 cpv. 1 lett. d, e dell'ordinanza del 27 maggio 2020¹⁰¹ sui ciber-rischi).

Il controllo di queste disposizioni deve essere fatto nel quadro del dispositivo di vigilanza (cfr. cpv. 5 e 7).

Lettera d

I progetti pilota ai sensi del presente articolo sono accolti favorevolmente se l'innovazione tecnica che si punta a introdurre può arrecare importanti benefici soprattutto all'economia o alla popolazione o se promette sostanziali vantaggi in termini di efficienza e di efficacia nell'adempimento dei compiti amministrativi, e di conseguenza merita di essere attuata in via prioritaria. È ipotizzabile anche la ricerca di soluzioni tecniche innovative in relazione alla creazione o all'attuazione di basi legali. Simili scenari presuppongono solitamente anche una certa urgenza, come nel caso in cui

¹⁰¹ RS 120.73

delle soluzioni tecniche sono giunte al termine del loro ciclo di vita e devono essere rinnovate (cosa che dovrebbe essere individuata quanto prima) oppure se vi sono buone probabilità di ridurre in maniera sostanziale gli oneri generati da un processo, in particolare per i destinatari della normativa.

Lettera e

Un'altra condizione posta ai progetti pilota è che i rischi delle tecnologie da impiegare e del loro utilizzo siano noti e possano essere gestiti con strumenti collaudati. Questa formulazione comprende sia i rischi cui sono esposti i privati – ad esempio per quanto concerne la protezione dei diritti fondamentali e della personalità, le perdite finanziarie o la sicurezza dei sistemi informatici – sia la sicurezza informatica e la sicurezza delle informazioni dal punto di vista della Confederazione.

Questa condizione può essere adempiuta soprattutto se la tecnologia è già utilizzata nell'Amministrazione federale senza particolari problemi o se si tratta di componenti standard.

Lettera f

La presente disposizione concretizza il principio di proporzionalità. Se sono trattati dati personali, la cerchia delle persone interessate deve essere il più possibile ristretta. Procedere sistematicamente al trattamento dei dati per una vasta cerchia di persone escluderebbe infatti la possibilità di fondarsi sul consenso delle persone interessate (cfr. il commento alla lett. g).

Il numero di persone interessate che permette di giustificare il consenso deve essere valutato in ogni singolo caso e motivato in modo trasparente, in particolare presso le autorità di vigilanza (cfr. commento al cpv. 5).

Lettera g

Questa disposizione è conforme al «modello in due fasi» (vedi sopra). Se nella fase PoC si devono poter effettuare test con pochi volontari, preferibilmente interni alla pubblica amministrazione, anche nella fase di «progetto pilota in senso stretto» si deve contare sul consenso dei partecipanti, per sperimentare un'applicazione con una cerchia più estesa di utenti.

Prima di dare il proprio consenso, le persone interessate devono essere state informate in modo adeguato sull'utilizzo dei loro dati nel quadro di un progetto pilota. L'obbligo di informare e il suo tenore sono disciplinati per analogia con l'articolo 19 LPD. Le condizioni del consenso sono fissate all'articolo 6 capoversi 6 e 7 nonché all'articolo 34 capoverso 4 lettera b LPD.

Se nel quadro di un progetto pilota si trattano dati personali e non è possibile ottenere il consenso delle persone interessate, la presente disposizione non può essere applicata. È invece possibile verificare se è ammesso procedere come descritto all'articolo 35 LPD (cfr. commento al cpv. 2).

Capoverso 2

Se si prevede di eseguire un progetto pilota nel campo di applicazione dell'articolo 34 capoverso 2 della nuova legge federale sulla protezione dei dati (nLPD), le condizioni

previste all'articolo 35 nLPD per la realizzazione di progetti pilota devono essere soddisfatte. Questo vale se i progetti pilota trattano dati personali degni di particolare protezione o servono alla profilazione oppure se la finalità o il tipo di trattamento dei dati personali può comportare, per altri motivi, una grave ingerenza nei diritti fondamentali delle persone interessate (art. 34 cpv. 2 lett. a-c LPD). L'articolo 15 D-LMeCA si applica invece ai progetti pilota che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 35 LPD. Quest'ultimo viene così opportunamente integrato, perché la possibilità di realizzare progetti pilota deve essere data soprattutto quando essi non comportano rischi elevati sotto il profilo della protezione dei dati.

I progetti pilota qui disciplinati mettono in primo piano l'innovazione tecnologica e dei processi. Con questa disposizione si vogliono opportunamente alleggerire, per la durata del progetto, talune direttive riguardanti in particolare il livello e la densità di regolamentazione delle basi giuridiche soprattutto in materia di protezione dei dati. Al riguardo è importante ribadire che, oltre agli aspetti citati al capoverso 1 lettera c, nessun altro bene giuridico importante viene toccato. Inoltre, il capoverso 2 non ammette facilitazioni per ingerenze nei diritti fondamentali in settori diversi da quello della protezione dei dati (p. es. interventi nell'integrità fisica o limitazioni della libertà di movimento).

Capoverso 3

Per limitare al massimo gli oneri legati ai progetti pilota e creare la flessibilità necessaria per il processo iterativo, descritto nella parte introduttiva del commento, che va di pari passo con lo sviluppo tecnico e la stesura delle basi legali, deve essere data la possibilità di derogare alle disposizioni legali in materia di protezione dei dati, protezione delle informazioni e sicurezza informatica. La possibilità di scostarsi dai requisiti fissati a livello normativo è prevista anche dall'articolo 35 LPD. Pertanto, ad esempio per la fase PoC si devono poter allentare i requisiti per la sicurezza informatica oppure, in ragione del ridotto numero di utenti (limitato p. es. a collaboratori interni), si deve poter rinunciare per il momento a un'analisi completa del bisogno di protezione.

Per analogia, negli ambiti in cui una legge o un'ordinanza prescrive determinate misure in materia di protezione dei dati, un progetto pilota può ad esempio servire a testare altre misure che garantiscono una protezione almeno equivalente. Oppure, se una legge precisa gli scopi del trattamento o i destinatari dei dati, è possibile determinare altri scopi del trattamento (purché compatibili con lo scopo iniziale, cfr. art. 6 cpv. 3 nLPD) o altri servizi destinatari purché gli obiettivi della protezione dei dati fissati dalle rispettive regolamentazioni continuino a essere raggiunti.

Capoverso 4

Al fine di stabilire il quadro necessario per la realizzazione di progetti pilota e garantire la trasparenza, in particolare per quanto riguarda le eventuali deroghe alle leggi e alle ordinanze del nostro Consiglio di cui al capoverso 3, i dipartimenti o la Cancelleria federale devono emanare regole, nello specifico ordinanze dipartimentali ai sensi dell'articolo 48 capoverso 1 LOGA. Il requisito dell'esistenza di una norma di diritto come parte integrante del principio di legalità (art. 5 cpv. 1 Cost.) è così soddisfatta, anche se a un livello normativo inferiore.

I dipartimenti emanano le disposizioni d'intesa con la Cancelleria federale. In tal modo si garantisce che quest'ultima possa esercitare i propri compiti di coordinamento e gestione del settore TDT. L'ordinanza secondo il capoverso 8 dovrà precisare quali compiti di coordinamento specifici ai progetti pilota (soprattutto per quanto riguarda il loro finanziamento) dovrà assumere la Cancelleria federale.

Capoverso 5

Per garantire che i servizi di vigilanza e coordinamento competenti siano informati a uno stadio precoce della realizzazione di un progetto pilota, il D-LMeCA prevede che essi siano consultati prima che il dipartimento o la Cancelleria federale adotti l'ordinanza secondo il capoverso 4.

Nell'ordinanza d'esecuzione relativa alla presente disposizione il nostro Collegio può precisare quantomeno i servizi cui si applica questo obbligo di consultazione (cfr. cpv. 8), limitandosi eventualmente ai casi tipici. Dovranno comunque essere sempre consultati l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), il Centro nazionale per la cibernsicurezza (NCSC), il Consiglio della trasformazione digitale e della governance delle TIC della Confederazione e il settore TDT della Cancelleria federale. Bisogna altresì considerare le autorità competenti in ambiti particolari come l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), per quanto attiene al diritto dei mercati finanziari, e l'Amministrazione federale delle finanze, per quanto riguarda le fatture emesse dall'Amministrazione federale o da essa ricevute.

Capoverso 6

La durata dei progetti pilota deve obbligatoriamente essere limitata a quella necessaria per raggiungere l'obiettivo degli stessi progetti. Poiché spesso la durata di questi progetti è difficile da stimare a priori, è possibile prolungarla per un massimo di due anni. Una proroga del termine entra in linea di conto in particolare se, al momento del passaggio dell'applicazione pilota alla normale fase operativa, si rende necessario adeguare le pertinenti basi giuridiche.

Capoverso 7

Un aspetto importante, anche e soprattutto per le autorità di vigilanza, è la trasparenza dei progetti pilota.

Per questo motivo è previsto un obbligo di fare rapporto che si articola in due fasi. Il servizio competente per un progetto pilota deve informare di sua iniziativa il settore TDT e le autorità di vigilanza, segnatamente al verificarsi di particolari eventi (p es. «security breaches»). Altrettanto deve fare nel momento in cui un PoC entra nella fase di progetto pilota in senso stretto (vedi sopra). In questo modo vigilanza e coordinamento sono garantiti. Al settore TDT devono essere fornite come minimo le informazioni di cui ha bisogno per adempiere, a sua volta, agli obblighi di fare rapporto ai servizi a esso gerarchicamente superiori.

Una volta all'anno il nostro Consiglio deve presentare un rapporto all'Assemblea federale, in cui descrive i progetti pilota in corso e quelli conclusi. Non deve necessariamente trattarsi di un rapporto separato, ma può anche essere parte di un altro rapporto già esistente, ad esempio del rapporto periodico sui progetti chiave TDT dell'Amministrazione federale (cfr. art. 22 OTDI).

Capoverso 8

I progetti pilota devono poter beneficiare di finanziamenti agevolati, attingendo alle risorse centralizzate per il settore TDT iscritte a preventivo, ai sensi dell'articolo 33 OTDI. Sono comunque ipotizzabili anche altre fonti di finanziamento. Al riguardo, il nostro Consiglio deve avere una certa libertà. Per il finanziamento dei progetti pilota si applicano i consueti requisiti previsti dalla legge sulle finanze (necessità di una base giuridica e di un decreto di stanziamento).

È compito del nostro Collegio concretizzare la presente disposizione in un'ordinanza, in cui definirà anche altre disposizioni d'esecuzione che vertono in particolare sulle condizioni, le competenze, le fasi, i dettagli dell'obbligo di fare rapporto e i criteri di prioritizzazione in caso di scarsità di risorse.

Articolo 16 Finanziamento iniziale relativo al periodo 2024–2027 per il promovimento di infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari

Capoverso 1

La legge subordina il finanziamento dei progetti all'elaborazione di una base, ossia di un'agenda per gli anni 2024–2027 volta a promuovere le infrastrutture e i servizi di base digitali. Il nostro Consiglio deve definire tale agenda in collaborazione con i Cantoni e approvarla di concerto con gli organi cantonali competenti. Così facendo si garantisce il coinvolgimento dei Cantoni fin dalle prime fasi e si favorisce di conseguenza il consolidamento dell'approccio federalistico e cooperativo tra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito della digitalizzazione del settore pubblico.

A livello materiale il capoverso 1 stabilisce che l'agenda indichi i progetti prioritari, i loro costi e i fondi necessari come finanziamento iniziale per la loro attuazione. L'agenda ADS elaborata a marzo 2021 funge da base, ma dovrà successivamente essere concretizzata dal nostro Consiglio e dai Cantoni in considerazione dei progetti prioritari da realizzare e del fabbisogno di risorse finanziarie.

Il finanziamento iniziale teso ad accelerare la trasformazione verso la digitalizzazione delle prestazioni delle autorità sarà garantito dalla Confederazione per un periodo di quattro anni, a decorrere dal 2024, e durante questo lasso di tempo integra le possibilità di finanziamento della Confederazione previste in ogni caso dalla legge. A partire dal 2028 i Cantoni potranno ottenere un sostegno finanziario della Confederazione nell'ambito del Governo elettronico solo in virtù di convenzioni sulla collaborazione concluse con la Confederazione (art. 4 e 6 D-LMeCA) o grazie ad aiuti finanziari (art. 7 D-LMeCA).

Capoverso 2

Per disciplinare i dettagli essenziali, oltre alla disposizione di legge, si renderà necessaria una convenzione tra la Confederazione e i Cantoni. La base legale di questa convenzione sarà l'articolo 4 D-LMeCA. Nella convenzione si dovranno fissare l'ammontare dei contributi che la Confederazione e i Cantoni dovranno versare per l'attuazione dell'agenda, nonché i progetti da finanziare. La disponibilità dei fondi è subordinata all'approvazione del preventivo.

I Cantoni sono liberi di aderire o meno alla convenzione. Tuttavia è auspicabile l'adesione di tutti i Cantoni o almeno di molti di essi, non fosse altro che per motivi di interoperabilità. Solo così si potrà dar vita rapidamente a un'offerta molto ampia di servizi di base e di migliori infrastrutture. I Cantoni che non aderiranno alla convenzione non saranno ovviamente vincolati alla medesima. Se successivamente però volessero nondimeno partecipare a un progetto o beneficiare dei risultati che ne derivano, si dovrà rispettare il principio dell'equivalenza fiscale sancito all'articolo 43a capoverso 2 Cost., che prevede che la collettività che fruisce di una prestazione statale ne assuma i costi. Di conseguenza i Cantoni che inizialmente non partecipano all'agenda avrebbero la possibilità di impegnarsi a posteriori aderendo a una convenzione basata sull'articolo 4 D-LMeCA, nella quale dovranno essere disciplinate anche le modalità di compensazione finanziaria per l'adesione a posteriori all'agenda con gli enti pubblici che già vi partecipano fornendo le loro prestazioni. Per i Cantoni, scegliere di aderire in data successiva comporta però uno svantaggio tutt'altro che trascurabile: essi infatti – quantomeno all'inizio – si vedrebbero esclusi dalla possibilità di partecipare alla fase di definizione dei progetti prioritari, di ideazione e di attuazione di tali progetti.

Eventuali controversie tra la Confederazione e i Cantoni o tra i Cantoni derivanti dall'applicazione della convenzione saranno composte per quanto possibile con il negoziato e la mediazione conformemente all'articolo 44 capoverso 3 Cost.

Capoverso 3

Il finanziamento iniziale può avvenire in due modi: la Confederazione stessa attua i progetti dell'agenda ADS e li finanzia con i fondi del finanziamento iniziale oppure versa aiuti finanziari ai soggetti di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettere a–c D-LMeCA (in particolare i Cantoni) che realizzano i progetti dell'agenda ADS. Il capoverso 3 disciplina quest'ultima modalità. Ai fini del versamento degli aiuti finanziari previsto nella disposizione, oltre a soddisfare le condizioni generali dell'articolo 7, è necessario che la convenzione di cui al capoverso 2 stabilisca quali progetti debbano essere sostenuti con gli aiuti finanziari e che tali aiuti vengano versati nei limiti dei crediti stanziati.

Capoverso 4

Il capoverso 4 subordina il finanziamento iniziale della Confederazione alla partecipazione dei Cantoni al medesimo. La quota della partecipazione della Confederazione è fissata a un massimo di due terzi. La restante parte deve essere assunta dai Cantoni che aderiscono alla convenzione.

Non è richiesto che tutti i Cantoni partecipino al finanziamento dei singoli progetti dell'agenda ADS, bensì che per i rispettivi progetti i Cantoni partecipanti integrino il contributo della Confederazione con una quota di finanziamento cantonale di almeno un terzo. La modalità di ripartizione di tale quota di finanziamento sarà decisa dai Cantoni stessi secondo le loro esigenze o dovrà essere disciplinata nella convenzione di cui al capoverso 2.

Per il limite di spesa destinato a coprire il fabbisogno finanziario della Confederazione per un periodo di quattro anni, il nostro Consiglio dovrà presentare una richiesta all'Assemblea federale.

Nell'ambito del finanziamento iniziale si prevede in linea di massima che la Confederazione assuma due terzi dei costi. Questa chiave di ripartizione presuppone tuttavia che i singoli progetti rivestano un interesse tanto per la Confederazione quanto per i Cantoni. Con la formulazione «un massimo di due terzi» si intende però anche lasciare ai Cantoni la possibilità di inserire nell'agenda i progetti di loro esclusivo o principale interesse e che pertanto non saranno finanziati dalla Confederazione oppure lo saranno solo in misura minore sotto forma di aiuti finanziari. Viceversa, laddove si trattasse di progetti meramente federali che non riscuotono l'interesse dei Cantoni, il finanziamento con i fondi del finanziamento iniziale (cfr. commento al cpv. 3) sarebbe esclusivamente a carico della Confederazione. Risulta pertanto infondato il timore manifestato nel quadro della procedura di consultazione, secondo cui la chiave di ripartizione prevista potrebbero imporre ai Cantoni di contribuire finanziariamente anche ai progetti d'interesse esclusivo della Confederazione.

Articolo 17 Modifica di altri atti normativi

Questa disposizione relativa alla modifica di altri atti normativi rimanda all'allegato.

Articolo 18 Disposizioni transitorie relative agli Open Government Data

Capoverso 1

L'attuazione e la costante messa a disposizione dei dati delle autorità secondo i principi OGD non devono comportare nuove risorse. Nella misura del possibile le singole unità amministrative devono pertanto compensare internamente gli oneri per l'attuazione degli OGD. Il periodo di transizione di cinque anni sancito dall'articolo 18 permette di tenere conto e garantire che anche le unità amministrative che non hanno ancora iniziato la descrizione dei loro dati come pure i grandi produttori di dati possano effettuare la conversione dei propri dati in OGD per quanto possibile come attività accessoria senza che essa diventi per loro un nuovo compito a sé stante. La conversione non sarà però sempre possibile rinunciando del tutto a fare ricorso a ulteriori risorse. Inoltre, alcune unità amministrative possono iniziare l'effettiva nonché impegnativa preparazione dei dati – ossia renderli leggibili da una macchina, memorizzarli in formati non proprietari o descriverli con metadati – e la loro messa a disposizione sotto il profilo tecnico solo quando l'articolo relativo agli OGD è in vigore, in quanto non dispongono della base legale speciale necessaria per la pubblicazione dei dati secondo i principi OGD. L'articolo 18 prevede pertanto un periodo di attuazione di cinque anni dall'entrata in vigore dell'articolo 10, rendendo così possibile un'attuazione a tappe. Alla luce di queste condizioni quadro, diventa impossibile dar seguito alla richiesta, avanzata da alcuni partecipanti alla consultazione, di rendere più celere e più vincolante l'attuazione della Strategia OGD.

Capoverso 2

La legge non ha effetto retroattivo e quindi non stabilisce l'obbligo di mettere a disposizione come OGD i dati raccolti o generati prima della sua entrata in vigore. Tuttavia, si rammenta che, in base alla Strategia OGD, questo obbligo in linea di massima sussiste a partire dal 2020. Naturalmente, la messa a disposizione conformemente ai

principi OGD dei dati raccolti o generati prima dell'entrata in vigore del presente articolo può comunque avvenire su base volontaria nell'ambito delle possibilità consentite dalla legge e dalle risorse.

Articolo 19 Referendum ed entrata in vigore

Trattandosi di una legge formale, la LMeCA sottostà a referendum facoltativo. Spetta quindi al nostro Consiglio stabilire la data di entrata in vigore della legge.

Allegato (art. 17)

1. Legge federale del 18 giugno 1999¹⁰² sulla meteorologia e la climatologia

Modifica dell'articolo 3 LMet

L'introduzione degli OGD sancita dalla LMeCA implica anche una modifica della LMet, a maggior ragione se si considera che attualmente per l'approntamento di dati meteorologici e climatologici raccolti nell'ambito dei compiti della Confederazione è prevista la riscossione di emolumenti (art. 3 cpv. 2 e 3 della versione vigente della LMet). Di conseguenza, la disposizione in vigore riguardante gli emolumenti esigibili nei settori della meteorologia e della climatologia contenuta nell'articolo 3 capoverso 3 LMet viene sostituita e integrata con i due nuovi capoversi 4 e 5.

Introduzione dell'articolo 3 capoverso 3 lettera a LMet

Secondo l'articolo 10 D-LMeCA, le unità amministrative dell'Amministrazione federale assoggettate alla legge mettono a disposizione per il libero riutilizzo i dati che esse raccolgono e generano nel quadro dell'adempimento dei propri compiti legali e che sono salvati in forma elettronica e strutturati in collezioni. L'articolo 3 capoverso 3 lettera a D-LMet serve all'attuazione di questa disposizione nei settori della meteorologia e della climatologia. Per quanto concerne i motivi generali a favore della promozione degli OGD, si rimanda alla Strategia OGD e al commento all'articolo 10 D-LMeCA nel presente messaggio. Con specifico riferimento ai dati climatologici e meteorologici occorre, in questa sede, evidenziare gli aspetti spiegati di seguito, che mostrano l'importanza per la Svizzera dell'introduzione degli OGD.

A livello internazionale gli OGD sono fortemente incentivati. La loro introduzione in relazione ai dati meteorologici e climatologici è un tema importante a livello dei servizi meteorologici dell'Europa occidentale (EUMETNET, ECOMET). Nel quadro della cosiddetta «Oslo Declaration» da molto tempo i servizi meteorologici sono sollecitati a promuovere proattivamente l'introduzione di OGD, per generare un maggiore vantaggio economico. Sulla base di quanto precede, buona parte dei servizi meteorologici che collaborano con MeteoSvizzera ha nel frattempo iniziato a offrire dati meteorologici e climatologici senza chiedere il pagamento di alcun emolumento (in particolare l'intera regione scandinava, i Paesi Bassi, la Germania, la Francia seppur con qualche limitazione e alcuni Stati dell'Europa orientale come la Polonia). L'esperienza dei servizi meteorologici mostra che l'introduzione degli OGD ha portato a un aumento massiccio dell'utilizzo dei dati. Inoltre, recentemente il Consiglio del Centro

¹⁰² RS 429.1

europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine, di cui la Svizzera è membro, si è espresso a favore dell'introduzione degli OGD. Tutte queste decisioni si basano sulla convinzione che, grazie agli OGD, sia possibile promuovere l'innovazione e la creazione di valore. Il maggior utilizzo dei dati consente di sviluppare e di immettere sul mercato prodotti e prestazioni innovativi, aumentando in definitiva il vantaggio economico e la competitività. Merita di essere citata anche la direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo delle informazioni del settore pubblico («Open Data Directive, ex «INSPIRE»), che negli Stati membri dell'UE è entrata in vigore nell'estate del 2019. La direttiva inserisce il concetto delle serie di dati di elevato valore («high-value dataset»), ossia dati relativi a sei settori tematici la cui diffusione riveste un particolare valore sociale ed economico. Tra questi si annoverano anche i dati meteorologici e climatologici che gradualmente saranno messi gratuitamente a disposizione in tutti gli Stati membri dell'UE, presumibilmente a partire dal 2022. La decisione della Commissione europea sulla mole dei dati da liberare, per l'appunto questi «high-value dataset», è attesa per il secondo trimestre 2022. La riscossione degli emolumenti da parte di MeteoSvizzera, attualmente prescritta dalla legge, costituisce quindi un'eccezione e rischia di relegare MeteoSvizzera in una condizione di isolamento sempre maggiore, malgrado i suoi strettissimi contatti a livello internazionale. Nell'ambito dell'«European Meteorological Infrastructure» (EMI, infrastruttura meteorologica europea)¹⁰³, nella quale la Svizzera è fortemente integrata grazie all'impegno fattivo di MeteoSvizzera, sulla base del concetto «high value dataset» verranno sempre più sviluppati e gestiti operativamente prodotti meteorologici e climatologici paneuropei. Alla luce di queste considerazioni, l'obbligo di riscuotere emolumenti stabilito nella LMet sarà sempre più problematico: esso infatti complica l'efficace collaborazione per l'utilizzo dei dati instaurata con i partner europei, poiché sostanzialmente compromette il libero scambio di dati necessario a questa collaborazione. Grazie all'introduzione degli OGD, si riesce a evitare che a medio-lungo termine la Svizzera diventi la pecora nera all'interno dell'EMI.

Inoltre, per quanto riguarda gli OGD nei settori della meteorologia e della climatologia occorre tenere conto delle tendenze tecnologiche. Gli attuali sviluppi tecnologici nell'ambito dei «big data» si basano sul principio OGD. Uno dei loro obiettivi è consentire agli utenti di accedere facilmente alle enormi quantità di dati, garantendo tempi di risposta possibilmente rapidi. Sviluppi analoghi si stanno registrando in particolare in seno all'EMI. Progetti importanti, come l'«European Weather Cloud», che rappresenta un pilastro della futura infrastruttura europea di gestione, trattamento e diffusione di dati, si focalizzano su dati disponibili in maniera libera e gratuita. L'obbligo di riscuotere emolumenti rischia di mettere MeteoSvizzera nelle condizioni di poter partecipare solo molto marginalmente a questi sviluppi o di non poterne beneficiare, oltre che di essere esclusa dagli sviluppi rilevanti.

¹⁰³ L'espressione «infrastruttura meteorologica europea» indica collettivamente i servizi meteorologici nazionali europei e una serie di organizzazioni europee specializzate che operano nei settori della meteorologia e della climatologia, come EUMETSAT («European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites»), organizzazione europea per la gestione di satelliti meteorologici), il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine ed EUMETNET («European Meteorological Network», gruppo di interesse dei servizi meteorologici europei).

In quest'ottica, l'introduzione degli OGD per i dati meteorologici e climatologici rappresenta un passo significativo e necessario per la Svizzera. In virtù dell'articolo 10 D-LMeCA, in futuro anche MeteoSvizzera potrà mettere gratuitamente a disposizione i dati raccolti e generati, ad esempio quelli delle misurazioni effettuate dalle stazioni a terra, le immagini radar e i parametri di previsione dei modelli meteorologici.

L'articolo 10 capoverso 2 lettera c D-LMeCA prevede la possibilità di escludere alcune serie di dati dall'obbligo di messa a disposizione gratuita, laddove questo richiedesse considerevoli risorse sotto il profilo finanziario, tecnico o del personale. In determinate circostanze MeteoSvizzera dovrà avvalersi di questa disposizione di esclusione. A causa dell'enorme volume di dati dovuto all'infrastruttura scelta, talune serie di dati possono essere messe a disposizione solo a fronte di oneri finanziari eccessivi. Un esempio in tal senso potrebbe essere la messa a disposizione online di voluminosi dati di archivio che si riferiscono a vecchie simulazioni di previsioni meteorologiche. L'obiettivo a lungo termine resta comunque quello di mettere a disposizione tutti i dati.

Introduzione dell'articolo 3 capoverso 3 lettera b LMet

Il nuovo articolo 3 capoverso 3 lettera b costituisce la base legale che, nel quadro dei compiti legali di MeteoSvizzera, consentirà di diffondere gratuitamente talune informazioni meteorologiche e climatologiche che rivestono un interesse nazionale per un'ampia parte della popolazione. Tra questi rientrano, secondo la prassi attuale, segnatamente i tre compiti federali seguenti: la messa in guardia contro pericoli meteorologici (art. 1 lett. c LMet), l'approntamento di informazioni climatologiche (art. 1 lett. e LMet), la fornitura di altre prestazioni meteorologiche e climatologiche per i bisogni della collettività (art. 1 lett. h LMet).

Nel 1999, anno in cui è stata emanata la LMet, per la diffusione delle informazioni alla collettività MeteoSvizzera dipendeva dai giornali, dalla radio e dalla televisione, a cui delegava tale compito dietro pagamento di un emolumento. Dall'avvento dei media online (web, app) MeteoSvizzera può diffondere autonomamente e in modo efficace le informazioni importanti per la popolazione, assicurando così maggiore efficienza ed efficacia nell'adempiere i compiti federali centrali nei settori della meteorologia e della climatologia secondo l'articolo 1 LMet. Oggi questo avviene sulla base dell'articolo 11 dell'ordinanza del 21 novembre 2018¹⁰⁴ sulla meteorologia e la climatologia (OMet). Trattandosi di una disposizione importante che contiene norme di diritto (cfr. art. 164 Cost.), si coglie l'occasione di adeguare la LMet nel quadro della LMeCA per integrarvi l'articolo 11 OMet.

L'articolo 3 capoverso 3 lettera b LMet cita come esempi la messa in guardia contro pericoli meteorologici, le previsioni meteorologiche e le basi sullo sviluppo climatico. Benché al momento non sia esplicitamente previsto nella LMet, già nel relativo messaggio del 22 aprile 1998¹⁰⁵ si stabiliva che la diramazione di avvertimenti meteorologici era un servizio fornito gratuitamente nell'interesse della popolazione residente. A livello di ordinanza questo principio è attualmente integrato nell'articolo 11 capoverso 2 OMet. Ulteriori esempi di informazioni ai sensi dell'articolo 3 capoverso 3

¹⁰⁴ RS 429.11

¹⁰⁵ FF 1998 3243, 3247

lettera b LMet sono: risultati di misure e previsioni in forma testuale, rielaborati graficamente o rappresentati in forma tabellare, adeguatamente dettagliate a livello regionale e per le diverse scale temporali, informazioni su particolari eventi meteorologici o situazioni meteorologiche suscettibili di influire sullo stato di salute delle persone (p. es. indice UV, bollettino dei pollini), analisi statistiche delle condizioni meteorologiche e climatologiche nonché rapporti sul clima relativi al passato e al futuro (p. es. bollettini mensili e annuali). La diffusione di queste informazioni è un elemento centrale del servizio pubblico definito nella LMet che la Confederazione è tenuta a garantire. Tali informazioni sono utili per proteggere la popolazione e per informarla in maniera indipendente, capillare e uniforme in tutte le regioni linguistiche. Inoltre forniscono le basi per un processo politico decisionale e di formazione dell'opinione ampiamente sostenuto, ad esempio per quanto concerne l'adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione (attualmente: revisione totale della legge sul CO₂).

Le informazioni di cui all'articolo 3 capoverso 3 lettera b LMet devono essere comunicate alla popolazione svizzera attraverso canali accessibili al pubblico e in maniera capillare. Attualmente le informazioni vengono diffuse tramite web e app, su singoli canali social e in parte anche come pubblicazioni stampate.

Introduzione dell'articolo 3 capoversi 4–6 LMet

Ai sensi dell'articolo 3 capoverso 3 lettera a D-LMet, con l'introduzione del principio OGD secondo l'articolo 10 D-LMeCA i dati OGD meteorologici e climatologici vengono pubblicati gratuitamente. La gratuità è prevista anche per le informazioni meteorologiche e climatologiche che vengono diffuse nel quadro dei compiti legali e nell'interesse di un'ampia parte della popolazione svizzera (art. 3 cpv. 3 lett. b D-LMet). Queste modifiche comportano un allontanamento dal principio di obbligatorietà della riscossione di emolumenti per le prestazioni dell'offerta di base (art. 3 cpv. 1 LMet).

MeteoSvizzera può quindi riscuotere emolumenti per l'approntamento o la produzione degli altri dati e delle altre prestazioni dell'offerta di base che sono elencati esaustivamente nei capoversi 4 (lett. a e b) e 5. Per quanto riguarda il capoverso 4 lettera a si tratta di quei dati che in base all'articolo 10 capoverso 2 lettera c D-LMeCA costituiscono un'eccezione al principio OGD. Nei settori della meteorologia e della climatologia questa eccezione può riguardare segnatamente i dati caratterizzati da una scarsa domanda e la cui preparazione e accessibilità sulle relative piattaforme di trasmissione dei dati comporterebbero costi ritenuti sproporzionati a fronte del numero ridotto dei potenziali utenti e dello scarso valore aggiunto che creerebbero sul piano socio-economico (p. es. i voluminosi dati di archivio). Questo catalogo delle eccezioni deve essere specificato a livello di ordinanza e verificato periodicamente. In un contesto come quello delle tecnologie di trasmissione dei dati caratterizzato dal dinamismo tecnologico e dalla competitività, tali verifiche sono indispensabili per determinare l'eventuale bisogno di adeguamento e, in presenza di nuove possibilità, per poter procedere ai necessari aggiornamenti. Oltre che del progresso tecnico, occorre tenere conto degli sviluppi a livello internazionale, in particolare delle direttive dell'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM; norme previste dalla «Unified Data Policy Resolution») e degli sviluppi in ambito europeo (p. es. direttiva

[UE] 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico). Anche se la legislazione comunitaria non è giuridicamente vincolante per la Svizzera, MeteoSvizzera ha uno stretto legame di collaborazione con l'Europa in ambito meteorologico e pertanto ha bisogno di poter contare sul libero scambio dei dati.

Il capoverso 4 lettera b prevede la possibilità di riscuotere obbligatoriamente emolumenti per i dati e le prestazioni che MeteoSvizzera genera e appronta solo su richiesta. Benché siano parte dell'offerta di base generale, MeteoSvizzera genera e/o appronta questi dati e queste prestazioni solo in risposta a uno specifico bisogno. Ad esempio elabora perizie climatiche regionali su richiesta di autorità cantonali che ne hanno bisogno per adempiere i loro compiti legali. Oppure conformemente a un mandato previsto da una legge speciale genera dati e fornisce prestazioni specifiche a scopo di avvertimento (p. es. consulenze e calcoli di propagazione per la Centrale nazionale d'allarme [CENAL]; cfr. art. 14 dell'ordinanza dell'11 novembre 2020¹⁰⁶ sulla protezione della popolazione). Il volume di queste prestazioni è stabilito una volta all'anno nell'ambito di convenzioni sulle prestazioni e non è compreso nel preventivo globale di MeteoSvizzera. Alla luce di queste considerazioni, MeteoSvizzera deve avere la possibilità di riscuotere emolumenti per i dati e le prestazioni in questione.

Capoverso 5: come finora, spetta al nostro Collegio stabilire gli emolumenti per queste prestazioni dell'offerta di base. Secondo l'articolo 46a capoverso 3 il nostro Collegio stabilisce gli emolumenti tenendo conto del principio di equivalenza e del principio di copertura dei costi.

Capoverso 6: le prestazioni che MeteoSvizzera fornisce nel quadro del servizio meteorologico aeronautico (art. 1 lett. d LMet) sono soggette a emolumenti conformemente all'articolo 49 della legge federale del 21 dicembre 1948¹⁰⁷ sulla navigazione aerea (LNA). Le modalità di determinazione e di riscossione degli emolumenti, sia per l'aviazione civile sia per quella militare, sono ulteriormente specificate nell'ordinanza del 18 dicembre 1995¹⁰⁸ concernente il servizio della sicurezza aerea (OSA) e nei pertinenti atti normativi dell'UE. Esse prevalgono sulle disposizioni della LMeCA e della LMet.

2. Legge del 9 ottobre 1992¹⁰⁹ sulla statistica federale

In virtù dei principi «once only» e di utilizzo multiplo dei dati, ossia di riduzione dell'onere a carico delle persone interrogate, l'UST deve poter accedere ai dati che già una volta sono stati rilevati presso le persone interessate e che quindi sono già in possesso di un'autorità. Per questo motivo, già nel 1992 l'articolo 4 capoverso 1 della legge sulla statistica federale (LStat) stabiliva che la statistica federale deve basarsi in primo luogo sui dati già disponibili presso la Confederazione, ossia i dati amministrativi della Confederazione. Si tratta di dati che sono effettivamente necessari per l'adempimento dei compiti statistici dell'UST. Con l'articolo 4 capoverso 1^{bis} LStat si intende ora soltanto garantire che l'UST possa accedere a questi dati necessari per

¹⁰⁶ RS 520.12

¹⁰⁷ RS 748.0

¹⁰⁸ RS 748.132.1

¹⁰⁹ RS 431.01

la statistica possibilmente mediante una procedura elettronica di richiamo. Se altri atti normativi della Confederazione contenessero disposizioni derogative che ostano a un accesso mediante procedura elettronica di richiamo da parte dell'UST, l'articolo 4 capoverso 1^{bis} non sarebbe applicabile. L'accesso ai dati mediante tale procedura non solo riduce gli oneri a carico dei titolari dei dati, che non devono più preparare periodicamente i dati da fornire, ma permette altresì all'UST di disporre di dati aggiornati, perché in questo modo può accedere sempre ai dati più recenti. Infine, con una procedura elettronica di richiamo si può tenere maggiormente conto del principio della proporzionalità: quando un'unità amministrativa deve comunicare dei dati all'UST in virtù dell'articolo 4 capoverso 1 LStat, spesso lo fa fornendo delle serie di dati. Verificare quali dati (variabili) siano effettivamente necessari per i lavori di statistica e quali no, ed eliminare quelli non necessari, è un'operazione spesso molto onerosa e quindi non proporzionata. Grazie alla possibilità di accedere ai dati per via elettronica diventa molto più semplice negare l'accesso a singoli dati non necessari e si può tenere molto più conto del principio della proporzionalità, a tutto vantaggio delle persone interessate, come anche del principio dell'economia dei dati. Inoltre l'UST può trattare i dati che rileva mediante una procedura elettronica di richiamo – come tutti gli altri dati – solo nel rispetto delle rigorose condizioni previste dalla LStat in materia di protezione dei dati. In particolare è tenuto a mantenere il segreto statistico conformemente all'articolo 14 capoverso 1 LStat e deve quindi garantire che anche i dati rilevati mediante la suddetta procedura non siano utilizzati per scopi diversi da quelli statistici. Di conseguenza deve pseudonimizzare tutti i dati non appena questi sono stati completati, controllati e appurati (art. 8a dell'ordinanza sulle rilevazioni statistiche).

Affinché la protezione dei dati possa in ogni caso essere garantita anche dai fornitori di dati della Confederazione, il nostro Consiglio deve stabilire in dettaglio a livello di ordinanza quali organizzazioni devono permettere all'UST di accedere ai dati mediante la procedura di richiamo, la tipologia di dati e l'ambito da cui provengono tali dati. L'accesso è comunque limitato ai dati (variabili) di cui l'UST necessita per l'adempimento dei suoi lavori statistici. Questo significa che gli organi della Confederazione soggetti alla normativa hanno l'obbligo di escludere dall'accesso tutti i dati di cui l'UST non ha bisogno, in particolare se si tratta di dati personali.

Poiché sia a livello di legge che a livello di ordinanza sono attualmente previste delle deroghe riguardo all'effettiva modalità di comunicazione dei dati all'UST, nella disposizione viene inserita una riserva generica. Singole norme in deroga a una procedura elettronica di richiamo sono pienamente legittime e devono restare valide. Negli altri casi l'UST prenderà progressivamente contatto con i servizi competenti e valuterà con loro la possibilità e l'opportunità di modificare gli atti normativi interessati. Se in un determinato ambito non esiste una norma in contrasto con una procedura elettronica di richiamo, le organizzazioni interessate di cui all'articolo 4 capoverso 1 LStat sono tenute, sulla base del nuovo articolo 4 capoverso 1^{bis} LStat, a permettere la comunicazione di dati all'UST mediante una procedura elettronica di richiamo.

Per gli altri produttori di statistiche della Confederazione, la LStat non prevede un accesso generalizzato ai dati mediante una procedura elettronica di richiamo. Il compito principale di questi servizi infatti non è di natura statistica; essi trattano i dati principalmente per scopi personali. L'obbligo di mantenere il segreto imposto a tutto

L'UST in quanto servizio statistico centrale della Confederazione, in virtù del quale tutti i dati rilevati o ricevuti per i lavori di statistica non possono essere utilizzati o comunicati a terzi per fini diversi da quelli statistici e le caratteristiche di identificazione devono essere eliminate al più presto, si applica solo in parte a questi servizi, motivo per cui il rischio di violazione della protezione dei dati è potenzialmente maggiore e giustifica una norma di deroga. Questo però non esclude affatto la possibilità che singole leggi speciali consentano l'accesso ai dati mediante una procedura elettronica di richiamo anche a questi altri produttori di statistiche o ad altri servizi statistici.

3. Legge federale del 27 giugno 1973¹¹⁰ sulle tasse di bollo

Per quanto riguarda i motivi che hanno indotto a proporre l'inserimento della lettera a^{ter} nell'articolo 6 capoverso 1 LTB, si rimanda a quanto esposto al numero 4.2.5 («Diritto fiscale»).

L'articolo 6 capoverso 1 lettera a^{ter} LTB trova fondamento nell'articolo 5 LTB, che regola i diritti di partecipazione soggiacenti alla tassa di emissione. In particolare le operazioni equiparate riguardano i versamenti suppletivi e il trasferimento di cui all'articolo 5 capoverso 2 lettere a e b LTB. Nella nuova disposizione, il gruppo degli attori da privilegiare è strettamente circoscritto alle società che perseguono uno scopo di pubblica utilità secondo l'articolo 1 del presente disegno di legge. Questa tesi giuridica è già stata ripresa nella circolare numero 12 dell'8 luglio 1994 dell'AFC, secondo cui l'espressione «scopo pubblico» deve essere interpretata in modo restrittivo per evitare che diventi una «fattispecie di esenzione fiscale senza limiti».

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

Dal 2008 il nostro Consiglio, la CdC, l'Associazione dei Comuni Svizzeri e l'Unione delle città svizzere perseguono l'obiettivo di realizzare una strategia comune di Governo elettronico. La Confederazione e i Cantoni finanziano l'attuazione della Strategia di e-government Svizzera su base paritetica con 5 milioni di franchi all'anno e intendono impegnarsi in misura paragonabile anche nei prossimi due anni.

Le prestazioni di Governo elettronico vengono analizzate per valutarne il rapporto costi-benefici e vengono coordinate e gestite a livello centrale. I costi per l'acquisto, l'attuazione e la gestione delle soluzioni di Governo elettronico possono essere tenuti bassi grazie a progetti comuni di Governo elettronico basati sulla cooperazione e sull'utilizzo da parte di più attori. L'organizzazione ADS valuta i singoli progetti e ne definisce la priorità in funzione delle risorse disponibili.

Il progetto ADS non è oggetto del presente disegno di legge, pur essendo a esso strettamente collegato. Nell'ambito di questo progetto, la Confederazione e la CdC mirano

¹¹⁰ RS 641.10

attualmente a migliorare la gestione e il coordinamento del Governo elettronico in Svizzera a tutti i livelli statali. L'obiettivo del progetto è integrare ulteriormente le organizzazioni centrali nel settore del Governo elettronico (CSI, associazione eCH, e-government Svizzera), puntando a sfruttare il potenziale di sinergie che emerge. La LMeCA potrà eventualmente essere utilizzata come base legale per agevolare le ulteriori fasi di integrazione (cfr. art. 4 segg. D-LMeCA). In funzione del volume futuro ci sarà bisogno di un credito di impegno per l'attuazione della Strategia di e-government Svizzera, in quanto per la realizzazione di progetti vengono assunti impegni che vanno oltre l'anno di preventivo in corso.

Quindi, con l'articolo 5 D-LMeCA alla Confederazione viene data la possibilità di sottoscrivere una o più azioni di eOperations Svizzera SA. Quest'ultima contribuisce a far sì che le soluzioni informatiche possano essere acquistate e, all'occorrenza, utilizzate in comune, in modo da evitare i doppi e le maggiori spese che ne conseguono. eOperations ha un capitale azionario di 100 000 franchi, più una riserva da apporti di capitale di 200 000 franchi. Ogni azione vale 300 franchi. La Confederazione intende partecipare all'organo responsabile a livello finanziario e decisionale acquisendo una sola azione.

L'articolo 7 D-LMeCA conferisce al nostro Consiglio la facoltà di versare aiuti finanziari a favore di misure volte all'attuazione tecnica e organizzativa della collaborazione nell'ambito del Governo elettronico. Allo stato attuale la creazione della base legale non implica conseguenze finanziarie dirette. Non è nemmeno possibile valutare se e secondo quale entità saranno versati aiuti finanziari. L'importo di eventuali aiuti finanziari sarà chiesto nel quadro del processo di preventivazione ordinario.

L'articolo 9 consente di mettere a disposizione OSS senza il pagamento di licenze. L'utilizzo di OSS in seno all'Amministrazione federale è in costante aumento¹¹¹ e offre vantaggi economici, sia perché permette di risparmiare tempo e risorse che possono essere invece utilizzati per accelerare la trasformazione digitale degli enti pubblici, sia perché l'impiego di un software già utilizzato su larga scala evita che un solo utente si faccia carico dei costi legati al suo ulteriore sviluppo comporta nel lungo termine. Se il modello di licenza Open Source sia la forma più sostenibile, lo si valuta caso per caso. Non sono state condotte delle inchieste sull'utilizzo degli OSS né sulle ripercussioni per l'economia. Se però vengono fornite prestazioni professionali (p. es. servizi di assistenza), vengono applicati prezzi a copertura dei costi.

A causa del mancato pagamento di emolumenti, l'attuazione del principio OGD (art. 10 D-LMeCA) comporta senz'altro minori entrate per la Confederazione. Secondo la verifica trasversale sull'attuazione della Strategia OGD, condotta dal CDF, la riduzione delle entrate è comunque relativamente contenuta e trascurabile se paragonata al valore aggiunto auspicato per l'economia nazionale. Nell'ambito dei dati meteorologici e climatologici, ad esempio, si può ipotizzare una perdita di entrate per un importo compreso tra 750 000 e un milione di franchi all'anno. L'entità di tale perdita dipende in ultima analisi dal volume dei dati che in applicazione del principio OGD vengono messi a disposizione in esenzione dal pagamento degli emolumenti. In ogni caso la perdita di entrate non può essere compensata internamente.

¹¹¹ Cfr. www.ossbenchmark.ch.

Gli oneri necessari per l'attuazione della Strategia OGD saranno diversi a seconda delle unità amministrative. Nel caso degli uffici in cui la gestione dei dati è preponderante come MeteoSvizzera, considerato il volume degli stessi l'implementazione e la gestione degli OGD e delle relative piattaforme di trasmissione dei dati richiederanno risorse aggiuntive. Al momento non è possibile stimare i costi che la Confederazione dovrà sostenere per rendere pubblicamente disponibili gli OGD. Per poter attuare la strategia nel rispetto delle risorse, si deve poter procedere a tappe, in particolare per i grandi fornitori di dati (cfr. art. 18 D-LMeCA), fermo restando la necessità della messa a disposizione di un'infrastruttura di base scalabile per gli OGD.

L'obbligo di utilizzare determinati mezzi TIC (art. 11 D-LMeCA) o applicare degli standard (art. 12 D-LMeCA) dovrebbe nel complesso favorire tendenzialmente una riduzione degli oneri a carico della Confederazione. Al momento, questa riduzione è impossibile da stimare.

Le spese per la creazione di interfacce elettroniche (art. 13 D-LMeCA) possono ammontare a parecchie centinaia di migliaia di franchi. Solitamente però i progetti per l'introduzione di interfacce comprendono anche misure di più vasta portata, quali la semplificazione dei processi, l'integrazione di applicazioni e la standardizzazione delle tecnologie. Per questo, al momento risulta impossibile fare una stima sufficientemente precisa delle ripercussioni finanziarie. Una gestione centralizzata delle interfacce permetterebbe di ridurre al minimo i costi, che verrebbero ripartiti nell'arco di più anni.

La piattaforma di interoperabilità (art. 14 D-LMeCA) dell'UST è produttiva dal 30 giugno 2021¹¹². Il catalogo pubblico delle raccolte di dati e delle nomenclature attualmente disponibili sarà gradualmente completato. La creazione della base legale non comporta ripercussioni finanziarie dirette.

Per la realizzazione dei progetti pilota (art. 15 D-LMeCA) c'è la possibilità di concedere contributi finanziari nel quadro dell'esecuzione del preventivo attingendo alle risorse del settore TDT preventivate a livello centrale conformemente all'articolo 33 OTDI. A tal fine, vengono chiesti cinque milioni nell'ambito del processo riguardante il preventivo. Di norma però i progetti sono finanziati a livello decentralizzato con i fondi a disposizione dell'unità amministrativa.

Con l'agenda ADS (art. 16 D-LMeCA) nei prossimi anni si metteranno a disposizione in particolare infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari. Per il loro acquisto, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono definire ambizioni congiunte. Le ambizioni principali sono le seguenti:

1. stabilire un canale digitale tra la popolazione e l'amministrazione;
2. sfruttare pienamente il potenziale di automazione e semplificazione per l'economia;
3. definire un'identificazione digitale riconosciuta da tutte le autorità;

¹¹² Cfr. www.i14y.admin.ch/it/home.

4. creare un modello federale per la gestione dei dati;
5. creare le basi istituzionali per i servizi cloud nell'amministrazione.

Al momento non è possibile calcolare in modo sufficientemente affidabile il fabbisogno di risorse a lungo termine per ciascuna ambizione, in quanto dipende largamente dalle soluzioni che devono ancora essere elaborate. La Confederazione e i Cantoni definiranno un modo di procedere comune per poter sfruttare le sinergie ed evitare i costi conseguenti¹¹³. Il fabbisogno di risorse sarà concretizzato man mano che sarà perfezionata l'agenda ADS.

A tempo debito il nostro Consiglio chiederà al Parlamento un limite di spesa per il fabbisogno finanziario della Confederazione durante il periodo di validità della disposizione concernente il finanziamento iniziale dell'agenda ADS.

6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Le ripercussioni sull'effettivo del personale derivanti dalle singole disposizioni dipenderanno dall'attuazione concreta ovvero dalla conclusione delle relative convenzioni. Di per sé, la nuova legge non comporta conseguenze dirette sull'effettivo del personale. È tuttavia lecito ipotizzare che talune misure richiederanno inevitabilmente maggiori risorse in termini di personale. L'adempimento dei nuovi compiti determinerà un forte incremento del numero delle pubblicazioni OGD all'interno dell'Amministrazione federale, che a sua volta si presume genererà un aumento del fabbisogno di prestazioni di sostegno da parte della Segreteria OGD aggregata all'UST, segnatamente per la formazione delle unità amministrative nonché per la preparazione e l'attuazione dei processi di pubblicazione. Al momento attuale si stima che saranno necessarie una o due persone a tempo pieno.

Inoltre, per l'attuazione dell'agenda la segreteria dell'organizzazione ADS avrà bisogno di risorse di personale supplementari. Tale fabbisogno è stimato in cinque posti a tempo pieno sulla base delle esperienze fatte con il Governo elettronico in Svizzera e con la Conferenza svizzera sull'informatica.

6.1.3 Altre ripercussioni

In generale (obiettivo della nuova normativa)

Con l'entrata in vigore delle disposizioni di legge proposte la Confederazione disporrà delle basi legali nel settore del Governo elettronico. Esse le consentono, nei casi concreti di applicazione, di scegliere tra un numero sufficiente di possibili opzioni, finalizzate sia a realizzare forme di collaborazione con soggetti terzi solide e idonee al settore specifico, sia ad ampliare le offerte di Governo elettronico per l'amministrazione, l'economia e la popolazione.

¹¹³ Rapporto «Amministrazione digitale Svizzera, Agenda (Infrastrutture nazionali e servizi di base dell'Amministrazione digitale svizzera)», pag. 7 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

Assoggettamento delle organizzazioni incaricate di compiti amministrativi alla vigilanza del nostro Consiglio e alla vigilanza finanziaria

eOperations, come anche tutte le altre organizzazioni cui in futuro la Confederazione, sulla base della nuova normativa, potrà affidare l'adempimento di compiti di diritto pubblico nell'ambito dell'attività amministrativa ausiliaria, saranno soggette alla vigilanza del nostro Consiglio. Infatti, l'articolo 187 capoverso 1 lettera a Cost. stabilisce che il nostro Collegio è tenuto a sorvegliare l'Amministrazione federale e *gli altri enti incaricati di compiti federali*. L'estensione di tale vigilanza è definita all'articolo 8 capoverso 4 LOGA, secondo il quale il nostro Consiglio controlla, conformemente alle disposizioni particolari, le unità amministrative decentrate e gli organi esterni all'amministrazione incaricati di compiti amministrativi della Confederazione. «Conformemente alle disposizioni particolari» significa che quando disciplina la delega dei compiti il legislatore deve determinare l'estensione, l'intensità e le risorse dell'attività di sorveglianza¹¹⁴. La legge impone almeno la presentazione di un rapporto annuale al nostro Consiglio.

Inoltre, le imprese in cui la Confederazione detiene più del 50 per cento del capitale sociale o azionario sono sottoposte alla vigilanza finanziaria del CDF (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. e della legge del 28 giugno 1967¹¹⁵ sul Controllo delle finanze [LCF]). La partecipazione attualmente prevista della Confederazione in eOperations non raggiungerà però la soglia del 50 per cento.

Sulla base della normativa proposta, saranno soggetti alla vigilanza del CDF anche gli enti, gli stabilimenti e le organizzazioni, indipendentemente dalla loro forma giuridica, a cui la Confederazione ha affidato l'esecuzione di procedure di appalto e quindi l'adempimento di compiti pubblici (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. d LCF). In ragione dell'auspicata delega a eOperations di compiti pubblici nel campo dell'attività amministrativa ausiliaria, a prescindere dall'entità della partecipazione della Confederazione, questa organizzazione sarà comunque sottoposta alla vigilanza finanziaria del CDF.

Non sottostanno invece alla vigilanza finanziaria del CDF le istituzioni e le organizzazioni alle quali la Confederazione, pur detenendo una partecipazione, non ha delegato l'adempimento di compiti pubblici e nelle quali non detiene una quota di maggioranza (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. d ed e LCF).

L'alta vigilanza sulla gestione finanziaria è esercitata dalle Commissioni delle finanze delle Camere federali (art. 26 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 50 cpv. 1 della legge del 13 dicembre 2002¹¹⁶ sul Parlamento [LPar]).

Responsabilità e responsabilità sussidiaria della Confederazione

Se la delega di compiti pubblici non è accompagnata da alcuna norma particolare sulla responsabilità, quest'ultima si fonda sulla legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (LResp).

¹¹⁴ BIAGGINI, *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, n. marg. 5 seg. ad art. 187.

¹¹⁵ RS **614.0**

¹¹⁶ RS **171.10**

La delega di compiti amministrativi della Confederazione a organizzazioni dotate di una propria personalità giuridica conferisce a queste ultime tutte le caratteristiche essenziali atte a qualificarle come organizzazioni esterne all'Amministrazione federale. La responsabilità delle organizzazioni esterne all'Amministrazione federale è disciplinata all'articolo 19 LResp, secondo cui l'organizzazione risponde del danno cagionato illecitamente a *terzi* da un organo o da un impiegato di un'organizzazione incaricata di compiti di diritto pubblico della Confederazione, e indipendente dall'Amministrazione federale ordinaria, nell'esercizio di questa sua attività. Se l'organizzazione non è in grado di rispondere del danno, la responsabilità passa alla Confederazione (la cosiddetta responsabilità sussidiaria).

Se un organo o un impiegato di un'organizzazione esterna all'Amministrazione federale cagiona un danno *alla Confederazione* nell'adempiere i compiti federali affidatigli, rispondono, in primo luogo, l'organo o l'impiegato colpevole e, in via sussidiaria, l'organizzazione.

Conformemente all'articolo 19 LResp, le organizzazioni esterne all'Amministrazione federale sono responsabili soltanto se sono state incaricate di compiti di diritto pubblico della Confederazione. Esclusivamente in questi casi sussiste anche la responsabilità sussidiaria della Confederazione. Per quanto riguarda le organizzazioni di cui fanno parte anche diversi livelli statali (p. es. eOperations), occorre osservare che la responsabilità di cui all'articolo 19 LResp può sussistere solo se, nell'adempimento di compiti amministrativi della Confederazione (p. es. nell'esecuzione di procedure di appalto alle quali la Confederazione partecipa con altri enti pubblici in qualità di committente pubblico), il danno è cagionato a terzi o alla Confederazione stessa. L'articolo 19 LResp non è invece applicabile se un'organizzazione a cui partecipano la Confederazione e altri enti pubblici causa un danno nell'adempimento di un compito o un incarico di cui la Confederazione non è il committente.

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

Il presente disegno di legge non attribuisce alcun nuovo compito ai Cantoni.

Sul medio e lungo termine i Cantoni e i Comuni trarranno beneficio dai progetti di incremento dell'efficienza, di miglioramento dei processi e di semplificazione dell'interazione con le autorità federali, realizzati in virtù di queste basi legali. Se i presupposti di legge sono soddisfatti, i Cantoni come pure le persone o le organizzazioni esterne incaricate da questi ultimi dell'esecuzione del diritto federale riceveranno gli aiuti finanziari previsti dalla Confederazione a favore di misure finalizzate all'attuazione tecnica e organizzativa della collaborazione nell'ambito del Governo elettronico e potranno anche utilizzare (a titolo oneroso) i mezzi TIC messi a disposizione dalle autorità federali per l'adempimento dei loro compiti.

La creazione di interfacce può comportare maggiori costi *una tantum* a carico dei Cantoni. È difficile al momento quantificarli, ma si stima possano essere piuttosto esigui.

Se, dopo l'entrata in vigore della normativa proposta, la Confederazione e altri enti pubblici concluderanno convenzioni nell'ambito del Governo elettronico basate su di essa, le ripercussioni per gli enti pubblici aderenti alla convenzione in questione dipenderanno dal contenuto di tale convenzione.

I progetti dell'agenda ADS sosterranno i Cantoni nell'adempimento efficiente dei propri compiti. Concludendo una convenzione con la Confederazione, i Cantoni partecipanti si impegnano a compiere sforzi comuni con la Confederazione per promuovere le infrastrutture e i servizi di base digitali urgentemente necessari e a cofinanziarli. La quota di finanziamento della Confederazione è limitata a due terzi; la quota restante sarà a carico dei Cantoni partecipanti.

La creazione di basi legali nel diritto federale per disporre di nuove opzioni nell'ambito delle prestazioni digitali delle autorità non influirà in alcun modo sullo statuto giuridico delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna.

6.3 Ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente

Non si prevedono ripercussioni dirette sull'economia nazionale, sulla società e sull'ambiente.

Sul medio e lungo termine, la società e l'economia trarranno beneficio dai progetti di collaborazione e dalle prestazioni elettroniche della Confederazione che deriveranno in virtù delle nuove basi legali, soprattutto perché questi progetti offriranno applicazioni di Governo elettronico destinate a moltiplicare l'offerta tuttora piuttosto modesta di prestazioni elettroniche delle autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

L'offerta di dati pubblici (OGD) liberamente utilizzabili e idonei al trattamento da parte dell'uomo come pure a macchina rappresenta una parte delle prestazioni elettroniche che le autorità forniscono alla popolazione, all'economia, alla scienza e all'amministrazione in maniera trasparente, a costi contenuti e senza discontinuità dei sistemi di trasmissione e costituisce una premessa affinché nell'opinione pubblica possano emergere soluzioni politiche. Questi stessi dati pubblici possono nel contempo fungere da base per l'innovazione economica e semplificare i rapporti tra amministrazione, economia e società¹¹⁷.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Base legale

La Costituzione federale non prevede esplicitamente una disposizione che consenta alla Confederazione di imporre l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei

¹¹⁷ Strategia OGD, cfr. n. 1.

compiti delle autorità. Per questo il D-LMeCA cita nell'ingresso l'articolo 173 capoverso 2 Cost. Quanto alle competenze della Confederazione desumibili dall'esistenza e dalla natura dello Stato federale e per le quali manca una base esplicita nella Costituzione, quale loro fondamento costituzionale è citato, in applicazione di una convenzione di tecnica legislativa, l'articolo 173 capoverso 2 Cost.

Le nuove possibilità di azione del nostro Consiglio sottoposte nel presente progetto per gestire le sfide attuali e future nel settore del Governo elettronico si fondano su varie disposizioni della Costituzione federale, che vengono illustrate di seguito (cfr. n. 2.1.1 segg.).

Compatibilità con i diritti fondamentali

La LMeCA si rivolge principalmente all'Amministrazione federale centrale, comprese le unità amministrative decentralizzate assoggettate a questa legge (cfr. art. 2 cpv. 1 e 2), e non crea diritti o doveri del singolo nei confronti dello Stato. È dunque compatibile con i diritti fondamentali. I principi di cui all'articolo 3 mirano segnatamente a garantire il diritto fondamentale all'autodeterminazione informativa e il principio dell'uguaglianza giuridica (accesso non discriminatorio ai servizi delle autorità).

Inoltre il disegno di legge va a toccare la libertà economica in tre punti:

- delegando compiti a organizzazioni esterne, l'Amministrazione federale si pone nella condizione, in determinate circostanze, di acquistare prestazioni da queste organizzazioni senza che sia stata precedentemente eseguita una procedura di appalto. L'aggiudicazione di queste prestazioni rimane però all'interno della sfera pubblica e può trovare fondamento nelle clausole di eccezione del diritto in materia di appalti pubblici. In tali circostanze, l'acquisizione di prestazioni in deroga alla normativa sugli appalti pubblici è compatibile con la libertà economica;
- nel momento in cui sviluppano un software, le autorità assoggettate alla legge sono tenute a pubblicare il codice sorgente come OSS, per quanto possibile e opportuno e se sono tutelati i diritti di terzi. Sul fatto se questo obbligo vada a toccare il principio della libertà economica le opinioni sono contrastanti. Tutto sta nel capire se la trasmissione a titolo gratuito di software debba essere considerata un'attività economica o meno. Se la risposta è affermativa, si applicano le limitazioni imposte dal principio che vuole l'ordinamento economico non sottoposto allo Stato, in virtù del quale un'attività economica della Confederazione deve rispondere al pubblico interesse, fondarsi su una base legale formale, essere proporzionata allo scopo e rispettare il principio della neutralità concorrenziale. Con la creazione di una base legale formale, questi requisiti sono soddisfatti;
- tuttavia, la libertà economica potrebbe essere violata se nelle procedure di appalto della Confederazione i fornitori di OSS venissero privilegiati rispetto ai fornitori di software proprietari. Ma non è questo il caso. La restrizione che impone di tutelare i diritti di terzi ha esattamente lo scopo di chiarire che nelle suddette procedure non c'è alcun obbligo di prendere in considerazione solo i

fornitori di OSS. Pertanto non c'è nessuna necessità di verificare se tale obbligo sia o meno compatibile con la libertà economica che, anche sotto questo aspetto, non viene in alcun modo compromessa.

7.1.1 Competenza di concludere convenzioni nell'ambito del Governo elettronico

In virtù dell'articolo 48 capoverso 2 Cost., la Confederazione, nei limiti delle competenze costituzionali, può partecipare a trattati intercantonali. La facoltà del nostro Consiglio di concludere con i Cantoni convenzioni sulla collaborazione nell'ambito del Governo elettronico trova fondamento nell'articolo 48 capoverso 2 Cost., in combinato disposto con il nuovo articolo 4 D-LMeCA. Una siffatta collaborazione (ai sensi del federalismo cooperativo verticale) è possibile però solo nei limiti delle competenze della Confederazione e dei Cantoni riconosciute dalla Costituzione.

Laddove vi sia l'intenzione di concludere convenzioni con altri Stati e con organizzazioni estere o internazionali nell'ambito del Governo elettronico, l'articolo 54 capoverso 1 Cost. fornisce alla Confederazione la necessaria base costituzionale. Nel definire i propri rapporti con l'estero la Confederazione deve però tener conto delle competenze dei Cantoni e salvaguardarne gli interessi (art. 54 cpv. 3 Cost.).

I trattati internazionali sono soggetti ad approvazione da parte dell'Assemblea federale, salvo che in virtù della legge o di un trattato internazionale non sia competente il nostro Consiglio. La facoltà che abbiamo di concludere autonomamente trattati internazionali è esplicitamente prevista all'articolo 4 capoverso 4 D-LMeCA.

7.1.2 Competenza di decidere in merito a eventuali partecipazioni nell'ambito del Governo elettronico

La competenza normativa della Confederazione riguardante eventuali partecipazioni in organizzazioni e imprese sussiste ogniqualvolta il legislatore federale disponga di una competenza legislativa in materia. Per questo il testo di legge prevede che la partecipazione della Confederazione in organizzazioni sia sempre vincolata all'adempimento di compiti federali (cfr. commento all'articolo 5 D-LMeCA). Una base costituzionale specifica per la partecipazione della Confederazione in organizzazioni nell'ambito del Governo elettronico non esiste. Questa competenza deriva, a titolo accessorio, dalla competenza specifica della Confederazione.

7.1.3 Delega di compiti amministrativi inerenti all'attività amministrativa ausiliaria

La prevista delega di compiti amministrativi inerenti all'attività amministrativa ausiliaria a un'organizzazione esterna all'Amministrazione federale, in particolare l'esecuzione di procedure di appalto, necessita di una base legale formale (art. 178 cpv. 3 Cost.). Oltre al requisito espressamente indicato all'articolo 178 capoverso 3 Cost.,

ovvero l'autorizzazione per legge, nel quadro dell'esternalizzazione di compiti a terzi in virtù della nuova norma (art. 8 D-LMeCA) si dovranno rispettare anche altre condizioni quadro giuridiche (in particolare l'interesse pubblico all'esternalizzazione, la garanzia della tutela legale, la continuità della funzionalità, la vigilanza, l'osservanza dei diritti fondamentali).

7.1.4 Competenze relative agli altri contenuti della legge

La messa a disposizione di OSS, la gestione e la fornitura di mezzi TIC da parte della Confederazione, la definizione di standard, la creazione di interfacce, la gestione di una piattaforma di interoperabilità e la realizzazione di progetti pilota sono parte della corretta ed efficiente gestione amministrativa ai sensi dell'articolo 178 capoverso 1 Cost.

Tutti i campi menzionati in cui è previsto l'impiego di mezzi elettronici devono essere considerati aspetti dell'amministrazione ausiliare aventi carattere di supporto nella realizzazione di una gestione amministrativa corretta ed efficiente. Anche in questo caso, la competenza federale deriva, a titolo accessorio, dalle rispettive basi costituzionali dei compiti amministrativi da adempiere.

La Strategia OGD comprende collezioni di dati che vengono raccolti o prodotti dalle unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale nell'ambito dell'adempimento di compiti legali. La base costituzionale inerente alla competenza normativa della Confederazione in materia di dati pubblici va quindi di pari passo con la disposizione costituzionale del settore specifico, che riguarda anche il trattamento e, in particolare, la pubblicazione di dati.

L'Amministrazione federale si chiede, senza però dare una risposta unanime, se nel caso degli uffici (MeteoSvizzera, Swisstopo, UST, AFS), il cui compito principale è la messa a disposizione di dati, il principio generale dei dati aperti sia sufficientemente definito per soddisfare i principi costituzionali della legalità e della separazione dei poteri. Secondo l'opinione di uno degli uffici, il legislatore lascerebbe all'Esecutivo un margine di azione troppo ampio per determinare le prestazioni a titolo gratuito dell'amministrazione senza una gestione strategica effettiva stabilita per legge e per distinguerle dalle prestazioni a pagamento.

7.1.5 Compatibilità con lo Stato di diritto e lo Stato federale, con il principio democratico e la separazione dei poteri

Il trasferimento delle decisioni, in particolare quelle concernenti l'impiego delle risorse statali ai diversi livelli della cooperazione (segnatamente convenzioni e decisioni degli organi della convenzione; cfr. n. 4.2.1) implica un passaggio delle competenze decisionali agli esecutivi. Questi può esercitare la sua influenza sia direttamente in sede di negoziazione e di conclusione di convenzioni, sia indirettamente per mezzo del voto che esprime all'interno degli organi della convenzione.

L'organizzazione «Polizeitechnik und –informatik Schweiz» (tecnica e informatica di polizia) e la pertinente convenzione tra i Cantoni e la Confederazione sono un esempio che illustra bene quanto è appena stato detto, osservando concretamente le ripercussioni per la Confederazione. In un primo momento è il nostro Consiglio che deve essere autorizzato con una disposizione simile all'articolo 4 a concludere autonomamente la convenzione (cfr. art. 1 della legge federale del 7 ottobre 1994¹¹⁸ sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati). Poi, a seconda dell'importanza della questione, è sempre di competenza dei rappresentanti dell'Esecutivo rappresentare gli interessi della Confederazione in seno agli organi della convenzione. In particolare l'organo supremo, denominato Assemblea strategica, pur fungendo per così dire da parlamento dell'organizzazione, è però composto dai direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia e dal capo del DFGP, per cui non può essere considerato un parlamento democratico. Se gli organi della convenzione hanno avviato un progetto che riguarda la tecnica e l'informatica di polizia e ne hanno definito le regole, i singoli enti pubblici possono prendere parte a queste prestazioni solo in qualità di beneficiari oppure possono restarne fuori: non hanno altre opzioni. Perciò il Parlamento può, perlomeno a livello federale, prendere solo decisioni di massima che riguardano nel concreto le condizioni generali di adesione all'organizzazione ed eventualmente, mediante lo stanziamento o meno di crediti, l'erogazione di prestazioni. Nel complesso vale però il principio del «prendere o lasciare»: non è possibile deliberare in dettaglio sulle diverse norme in sede parlamentare. Lo stesso dicasi per la possibilità di sottoporre le norme a referendum. Poiché c'è la pretesa di una gestione strategica *comune* da parte degli enti pubblici coinvolti o dei loro organi esecutivi, la vigilanza, richiesta dalla Costituzione, sulle organizzazioni e persone esterne all'amministrazione incaricate di compiti amministrativi può essere esercitata solo in modo limitato.

Nell'ambito del diritto in materia di trattati internazionali questi svantaggi della cooperazione tra enti pubblici sono noti e vanno tenuti in debita considerazione, poiché a livello internazionale difficilmente esistono alternative equivalenti alla regolamentazione contrattuale. Per quanto riguarda la collaborazione sul piano nazionale, è opportuno valutare se i vantaggi della cooperazione possono compensarne gli svantaggi. L'alternativa sarebbe quella di rinunciare alla cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni oppure di creare una nuova competenza da attribuire alla Confederazione che consenta a quest'ultima, anche al di fuori di ogni altra competenza federale, di offrire ai Cantoni prestazioni inerenti all'amministrazione ausiliare e di obbligarli, nella misura del necessario, ad acquistare tali prestazioni e a rispettare determinati standard.

7.1.6 Applicazione del principio di legalità nella regolamentazione dei progetti pilota

Se per i progetti pilota si creano basi legali che derogano a disposizioni di legge, è necessario soddisfare determinati criteri per rispettare i requisiti costituzionali in materia di legalità.

¹¹⁸ RS 360, versione secondo FF 2020 6795.

e funge da guida per l'ulteriore sviluppo del Governo elettronico. Con questa dichiarazione s'intende porre una base comune al fine di incentivare la digitalizzazione dell'amministrazione a livello non soltanto nazionale, ma anche internazionale. Si tratta in particolare di rendere accessibili per quanto possibile a tutti e possibilmente in forma digitale i processi relativi ai servizi dell'amministrazione. La dichiarazione prevede anche che i cittadini e le imprese debbano inserire i dati una sola volta attraverso uno strumento sicuro e affidabile. Inoltre, lo scopo è rendere i sistemi informatici compatibili a livello nazionale e internazionale. Alcuni elementi di questa dichiarazione riguardano anche la collaborazione intercantonale e internazionale, come pure il trasferimento reciproco di conoscenze e l'utilizzo di conoscenze specialistiche. Gli obiettivi della dichiarazione sono conformi alle strategie varate dal nostro Consiglio in questo ambito.

Nel settore degli appalti pubblici la Svizzera ha aderito all'Accordo sugli appalti pubblici («Government Procurement Agreement», GPA¹¹⁹), un accordo internazionale plurilaterale tra singoli Stati contraenti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) che disciplina l'accesso agli appalti pubblici. Il GPA ha lo scopo di rendere possibile la concorrenza internazionale tra gli offerenti, affinché le autorità pubbliche possano raggiungere l'obiettivo di un impiego ottimale dei fondi pubblici nell'acquisto di beni, prestazioni di servizi e prestazioni edili. Inoltre, la Svizzera e l'UE sono legate dall'accordo bilaterale del 21 giugno 1999¹²⁰ su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, anch'esso basato sulle disposizioni del GPA. Questo accordo estende ai Comuni e ai distretti il campo di applicazione del GPA e prevede una reciproca apertura del mercato per gli acquisti settoriali. L'accordo non statuisce alcun obbligo di recepire il diritto dell'UE in materia di appalti pubblici. Tuttavia va osservato che, conformemente alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici (di seguito «direttiva sugli appalti pubblici»), le «centrali di committenza sono incaricate di procedere ad acquisti, gestire i sistemi dinamici di acquisizione o aggiudicare appalti pubblici/concludere accordi quadro destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici, con o senza remunerazione»¹²¹. Nella direttiva sugli appalti pubblici la «centrale di committenza» è quindi definita come «un'amministrazione aggiudicatrice che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie»¹²². eOperations e i suoi compiti nel campo degli appalti pubblici sono conformi alla descrizione e alla definizione fornite nella direttiva sugli appalti pubblici. Pertanto, eOperations è qualificata come centrale di committenza dal diritto dell'UE.

Nell'ambito degli OGD non sussistono impegni internazionali che la Svizzera dovrebbe attuare.

¹¹⁹ RS **0.632.231.422**

¹²⁰ RS **0.172.052.68**

¹²¹ Cfr. Considerazione 69 della direttiva sugli appalti pubblici.

¹²² Art. 2 n. 16 direttiva sugli appalti pubblici.

7.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., l'Assemblea federale emana tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sotto forma di legge federale.

La prevista delega di compiti amministrativi a organizzazioni esterne all'Amministrazione federale, in particolare l'esecuzione delle procedure di appalto, necessita già di per sé di una base legale formale (art. 178 cpv. 3 Cost.). Anche per quanto riguarda l'autorizzazione del nostro Consiglio a decidere sulla partecipazione della Confederazione in organizzazioni, la legislazione sui sussidi esige una base legale formale, perché le partecipazioni hanno carattere di sussidio (aiuto finanziario).

Come spiegato al numero 4.2.8, la base legale formale sull'utilizzo di OSS intende chiarire le attuali incertezze giuridiche derivanti dall'impossibilità di affermare in modo sufficientemente vincolante se, in assenza di una base legale, lo Stato può trasmettere OSS senza richiedere il pagamento di diritti di licenza. La messa a disposizione di OSS da parte della Confederazione, anche se non ostacola la concorrenza, può però influire su di essa, come hanno dimostrato le perizie effettuate in questo contesto. Una disposizione di legge deve ora chiarire la situazione giuridica.

Secondo l'articolo 164 capoverso 2 lettera e Cost., anche le disposizioni fondamentali in materia di prestazioni della Confederazione devono essere emanate sotto forma di legge federale. I punti essenziali delle prestazioni elettroniche delle autorità della Confederazione, in particolare gli OGD, devono pertanto essere disciplinati da una legge formale.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi 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.

Poiché sia i sussidi (aiuti finanziari) di cui all'articolo 16 capoverso 3 D-LMeCA per il finanziamento iniziale di progetti dell'agenda ADS sia il limite di spesa di cui all'articolo 16 capoverso 4 D-LMeCA superano i suddetti valori soglia, la disposizione di legge e il decreto federale concernente il limite di spesa sottostanno al freno alle spese.

Da un punto di vista giuridico, la partecipazione della Confederazione al capitale di organizzazioni è considerata un sussidio. L'articolo 5 capoverso 1 D-LMeCA è quindi una disposizione in materia di sussidi e, se dovesse comportare spese che superano i valori massimi di cui sopra, sarebbe subordinato al freno alle spese. Benché al momento non sia prevista alcuna partecipazione della Confederazione che possa generare spese di tale entità, occorre tuttavia subordinare l'articolo 5 al freno alle spese.

L'articolo 7 D-LMeCA crea la base per il versamento di aiuti finanziari ed è pertanto subordinato al freno alle spese. Occorre partire dal presupposto che nel quadro dei processi di preventivazione vengano deliberate spese uniche che superano il valore soglia per l'applicazione del freno alle spese. Relativamente al finanziamento iniziale

di cui all'articolo 16 D-LMeCA, è probabile che per realizzare i progetti dell'agenda ADS sia necessario affrontare spese considerevoli. Nel quadriennio 2024–2027 queste dovrebbero raggiungere quasi 200 milioni di franchi, ragion per cui anche l'articolo 16 D-LMeCA è subordinato al freno alle spese. Anche queste spese saranno richieste nel quadro del processo di preventivazione ordinario.

L'articolo 15 D-LMeCA disciplina i requisiti per l'esecuzione di progetti pilota. Questi progetti devono poter essere finanziati mediante le risorse assegnate in modo centralizzato al settore TDT secondo l'articolo 33 OTDI. In questo caso non si tratta né di sussidi né di crediti d'impegno o di dotazioni finanziarie, quindi questa disposizione non è subordinata al freno alle spese.

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

Principio di sussidiarietà

Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà (art. 5a Cost.). Secondo l'articolo 43a capoverso 1 Cost., la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua.

Nel contempo la Confederazione deve fare ricorso in modo moderato alle proprie competenze, lasciando ai Cantoni un margine sufficiente per l'adempimento dei loro compiti. Si limita a un ruolo di sostegno e coordinamento in modo da rispettare il principio di sussidiarietà. Gli strumenti menzionati nel D-LMeCA riguardano l'adempimento di compiti federali esistenti con mezzi elettronici. Non determinano quindi il trasferimento di compiti dei Cantoni alla Confederazione e sono compatibili con il principio di sussidiarietà. Lo stesso vale per il previsto finanziamento iniziale di cui all'articolo 16 D-LMeCA, il cui scopo è garantire la realizzazione dei progetti dell'agenda ADS attraverso la concessione di risorse finanziarie. Dato che l'agenda ADS viene definita dalla Confederazione e dai Cantoni, ai fini dell'adempimento dei compiti tali progetti rientrano nell'interesse di entrambi i livelli statali.

Le competenze della Confederazione e dei Cantoni sancite dalla Costituzione federale devono essere mantenute, soprattutto nell'ambito delle convenzioni sulla collaborazione di cui all'articolo 4 D-LMeCA e della delega di compiti di cui all'articolo 8 D-LMeCA.

Principio dell'equivalenza fiscale

Secondo il principio dell'equivalenza fiscale sancito all'articolo 43a capoversi 2 e 3 Cost., la collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi (cpv. 2) e la collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione (cpv. 3). La collaborazione nel settore del Governo elettronico può procurare un beneficio a tutte le autorità coinvolte. Questo giustifica il fatto che i costi per determinati compiti siano assunti congiuntamente e i costi per misure specifiche siano assunti in maniera differenziata tra i livelli statali.

Anche se non si può dire con certezza a quali progetti dell'agenda ADS sia interessato l'uno o l'altro livello statale, occorre tuttavia precisare che uno scambio elettronico con i Cantoni correttamente funzionante riveste un enorme interesse per la Confederazione. Pertanto, la disposizione secondo cui la Confederazione finanzia per un massimo di due terzi i costi dei progetti dell'agenda ADS permette di rispettare il principio dell'equivalenza fiscale. Occorre tuttavia esaminare per ogni progetto quali vantaggi abbia la Confederazione e quale quota di finanziamento possa assumere di conseguenza.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Le prestazioni finanziarie della Confederazione a soggetti giuridici esterni all'Amministrazione federale sono considerate sussidi. Nel progetto di legge costituiscono sussidi l'acquisto di quote societarie di un'organizzazione, il finanziamento iniziale per progetti dell'agenda ADS e gli aiuti finanziari.

Partecipazioni della Confederazione in organizzazioni (art. 5 D-LMeCA)

L'interesse della Confederazione ad acquisire partecipazioni in un'organizzazione esterna all'Amministrazione federale o in un'impresa che opera nel settore delle TIC o del Governo elettronico ai fini dell'adempimento dei propri compiti può essere dettato da ragioni di vario tipo. Di norma la partecipazione ottenuta mediante l'acquisto di quote societarie è legata alla delega di compiti inerenti all'attività amministrativa ausiliaria alla società in questione.

La partecipazione concretamente auspicata della Confederazione in eOperations è nell'interesse della Confederazione perché, facendo parte di una comunità di acquisto o di gestione composta da enti di diversi livelli statali, per l'acquisto di TIC o di prestazioni di servizi informatiche nel campo delle TIC essa potrebbe beneficiare degli effetti della concentrazione degli acquisti e delle interessanti condizioni di acquisto che ne conseguono. Non meno importante è la possibilità di generare un valore aggiunto considerevole per la popolazione, l'economia e per le autorità statali stesse se gli enti pubblici di tutti i livelli acquistano gli stessi prodotti TIC o quantomeno prodotti compatibili tra loro. Ciò consente di accelerare e garantire in modo duraturo lo svolgimento elettronico delle pratiche amministrative senza discontinuità dei mezzi di trasmissione o della comunicazione elettronica tra le autorità.

Se non assumesse una partecipazione in eOperations, la Confederazione non potrebbe beneficiare in particolare dell'eccezione «quasi in-house» né delle relative prestazioni da parte di eOperations senza essere soggetta alla normativa sugli appalti pubblici. In teoria la Confederazione potrebbe far acquistare da eOperations beni e prestazioni di servizi TIC, anche senza essere membro dell'organo della società responsabile a livello decisionale e finanziario, e beneficiare comunque del cosiddetto privilegio «in-state» (cfr. art. 10 cpv. 3 lett. b LAPub). I requisiti del privilegio «in-state» sono però descritti in modo meno chiaro e questo potrebbe generare incertezza giuridica¹²³.

¹²³ Perizia della COMCO. Diritto e politica della concorrenza (DPC 2014-4 pag. 785 segg.).

Dal punto di vista materiale, il sussidio deve assumere la forma di un'acquisizione di quote sociali da parte della Confederazione. Questa partecipazione fa sì che la Confederazione diventi membro (accanto ad altri) dell'organo responsabile a livello decisionale e finanziario della corrispondente organizzazione o impresa.

Nel caso del primo esempio di applicazione riguardante eOperations, è previsto che la Confederazione acquisti almeno un'azione al prezzo di 300 franchi (valore nominale di fr. 100, più una riserva da apporti di capitale di fr. 200) e possa in tal modo sfruttare i vantaggi della cooperazione nell'ambito degli acquisti.

Aiuti finanziari (art. 7 D-LMeCA)

D'ora in poi la Confederazione deve poter versare aiuti finanziari anche a progetti utili all'attuazione tecnica e organizzativa della collaborazione nell'ambito del Governo elettronico. Gli aiuti finanziari sono limitati a progetti che servono a garantire l'esecuzione del diritto federale (cfr. art. 7 D-LMeCA).

Per il versamento di aiuti finanziari, il D-LMeCA prevede che la Confederazione concluda con i beneficiari contratti di diritto pubblico. Andrà presa in considerazione anche la conclusione di accordi di programma, in particolare per i progetti a lungo termine.

Nella presente base legale l'entità degli aiuti finanziari non è specificata. Essa dovrà essere determinata nel quadro del processo di preventivazione ordinario.

Finanziamento iniziale per progetti dell'agenda ADS (art. 16 D-LMeCA)

In particolare lo scopo della disposizione è garantire che risorse finanziarie della Confederazione affluiscono ai Cantoni (e anche ai Comuni) nell'ambito dei progetti stabiliti congiuntamente con i Cantoni. In tal modo si introducono nuovi sussidi.

Il finanziamento iniziale previsto consente alla Confederazione e ai Cantoni di finanziare congiuntamente progetti dell'agenda ADS finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture e dei servizi di base digitali urgentemente necessari per l'amministrazione digitale. Si tratta in particolare di un obiettivo strategico di priorità elevata. Senza i sussidi, è ipotizzabile che l'agenda ADS, volta a promuovere infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari, non potrà o potrà essere attuata solo in misura limitata. Il sussidio garantisce la realizzazione di lavori infrastrutturali essenziali nell'ambito del Governo elettronico, che rivestono grande interesse per la Confederazione.

L'organizzazione ADS gestisce l'agenda e i progetti, assicura la partecipazione dei tre livelli statali e di importanti gruppi d'interesse e prepara le basi decisionali per la Confederazione e i Cantoni. Essa garantisce il coordinamento, sul piano strategico e architettonico, tra tutti i progetti dell'ADS (agenda, piano di attuazione e gruppi di lavoro), nonché tra questi ultimi e altri progetti nazionali (p. es. quelli settoriali). I progetti e le misure possono essere attuati dalla segreteria e dai gruppi di lavoro dell'ADS, nonché da altre organizzazioni (p. es. uffici federali o cantonali). Il finanziamento dei progetti da parte della Confederazione avviene in base a una chiave di ripartizione dei costi predeterminata (Confederazione: massimo due terzi, Cantoni: almeno un terzo).

I contributi sono concessi sulla base della convenzione intercantonale, alla quale la Confederazione aderisce (art. 16 cpv. 2). Nella convenzione deve essere imperativamente fissato l'ammontare dei contributi che la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a versare per l'attuazione dell'agenda. La procedura di concessione dei contributi si basa sull'articolo 16 LSu.

Il sussidio è concesso sotto forma di finanziamento iniziale ed è limitato al periodo che va dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2027. Non è prevista la degressività del sussidio, in quanto le risorse necessarie per finanziare i progetti nell'ambito dell'agenda ADS sono stabilite preventivamente e il nostro Consiglio richiederà all'Assemblea federale un limite di spesa a copertura del fabbisogno finanziario della Confederazione per un periodo di quattro anni.

7.7 Delega di competenze legislative

Le convenzioni di cui all'articolo 4 possono eventualmente contenere competenze legislative in modo che, nel quadro di una convenzione, sia possibile disciplinare il diritto applicabile (cfr. art. 4 cpv. 2 lett. d D-LMeCA).

L'articolo 7 capoverso 2 D-LMeCA delega al nostro Consiglio la facoltà di disciplinare l'importo degli aiuti finanziari da versare, il tipo di contributi, i requisiti che il beneficiario deve soddisfare e le prestazioni che questi deve fornire.

Inoltre, la disposizione concernente la delega di compiti inerenti all'attività amministrativa ausiliaria ha carattere di norma di diritto. L'articolo 8 capoverso 1 D-LMeCA attribuisce al nostro Collegio la competenza di delegare questi compiti mediante ordinanza o convenzione e in particolare di adottare disposizioni sul diritto applicabile e altri contenuti normativi.

L'articolo 10 capoverso 3 D-LMeCA incarica il nostro Consiglio di disciplinare, all'occorrenza, i dettagli riguardanti le ulteriori risorse necessarie per la preparazione e la messa a disposizione dei dati la cui pubblicazione come OGD è esclusa.

Infine, l'articolo 11 capoverso 4 D-LMeCA delega al nostro Collegio la facoltà di determinare il calcolo del contributo a carico dei Cantoni a fronte dei costi derivanti dall'utilizzo dei mezzi TIC messi a disposizione.

Il D-LMeCA non prevede inoltre alcuna delega di competenze legislative.

7.8 Protezione dei dati

Il D-LMeCA è conforme alla legislazione sulla protezione dei dati. Eventuali questioni al riguardo possono essere sollevate nel quadro di progetti realizzati in virtù delle presenti basi legali e, all'occorrenza, devono essere chiarite nell'ambito del rispettivo progetto.

È lecito attendersi che per singoli progetti si possa fare riferimento a disposizioni di leggi speciali in materia di protezione dei dati o si debbano creare o modificare tali disposizioni.

Se la gestione di servizi elettronici delle autorità o lo scambio di dati tramite interfacce dovessero riguardare dati personali, devono essere osservate le disposizioni della LPD. A questo proposito sono probabili complicazioni giuridiche, come normalmente succede quando i sistemi di trattamento dei dati vengono utilizzati congiuntamente da Confederazione e Cantoni. La domanda da porsi, dunque, è quale autorità sia responsabile di quale parte del trattamento. Per quanto concerne la gestione e la sicurezza, possono rispondere solo la Confederazione o le sue autorità competenti; la competenza per le raccolte di dati trattate e i processi di trattamento deve tuttavia essere assegnata a un'autorità in virtù di una norma giuridica (art. 34 LPD).

I dati personali che non possono essere pubblicati per motivi di protezione degli stessi esulano dal campo di applicazione degli OGD (art. 10 cpv. 2 lett. a D-LMeCA). Con gli algoritmi sempre più performanti e l'intelligenza artificiale, da un lato, e il gran numero di dati accessibili al pubblico, dall'altro, sussiste comunque il rischio che, in taluni casi, non si possa completamente escludere una re-identificazione anche sulla base di dati anonimizzati, che in linea di massima non sono dati personali e di conseguenza non sono soggetti alla LPD. Ciascuna unità amministrativa deve valutare questo rischio prima di pubblicare i dati ed eventualmente astenersi dal pubblicarli come OGD.

Se nel quadro di progetti pilota vengono trattati dati personali degni di particolare protezione, l'articolo 35 LPD prevale sulla base legale proposta in questa sede per i progetti pilota (cfr. art. 15 cpv. 2 D-LMeCA). Diversamente, se il trattamento riguarda dati personali ordinari, la cerchia delle persone interessate viene opportunamente limitata. Inoltre, i dati personali devono essere trattati solo con il consenso delle persone interessate, che lo possono revocare in qualsiasi momento (art. 15 cpv. 1 lett. g D-LMeCA).