



Berna, 11.08.2021

**Disposizione transitoria della
legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per
l'adempimento dei compiti delle autorità (LMeCA)**

Rapporto esplicativo

Compendio

A complemento dell'avamprogetto della legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (AP-LMeCA), per il quale si è già svolta la procedura di consultazione¹, il Dipartimento federale delle finanze sottopone al Consiglio federale un progetto da porre in consultazione relativo a una disposizione supplementare di legge sotto forma di disposizione transitoria.

La base legale supplementare da inserire nell'AP-LMeCA ha per oggetto il finanziamento dell'agenda volta a promuovere le infrastrutture e i servizi di base digitali per l'amministrazione digitale. Con tale disposizione la Confederazione si impegna, se le condizioni definite sono soddisfatte, a garantire un finanziamento iniziale per i progetti dell'agenda «Infrastrutture e servizi di base nazionali dell'Amministrazione digitale Svizzera» per un periodo di quattro anni a partire dal 2024.

¹ La procedura di consultazione si è svolta dall'11 dicembre 2020 al 25 marzo 2021.

Indice

1 Punti essenziali del progetto	4
1.1 Situazione iniziale.....	4
1.2 Necessità di agire.....	5
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale	5
1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura	5
1.3.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	5
1.4 Interventi parlamentari.....	7
2 La nuova normativa proposta	7
2.1 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	8
2.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze	8
2.3 Attuazione	9
3 Commento alla disposizione transitoria	9
4 Ripercussioni	11
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	11
4.1.1 Ripercussioni finanziarie	11
4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	11
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.....	12
4.3 Ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente	12
5 Aspetti giuridici	12
5.1 Costituzionalità	12
5.2 Forma dell'atto	12
5.3 Subordinazione al freno alle spese.....	13
5.4 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale.....	13
5.5 Conformità alla legge sui sussidi	13
5.6 Delega di competenze legislative	14
5.7 Protezione dei dati.....	14

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

L'11 dicembre 2020 il Consiglio federale ha adottato l'avamprogetto della legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (AP-LMeCA) e il rapporto esplicativo, incaricando il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di svolgere una procedura di consultazione. La consultazione si è conclusa il 25 marzo 2021.

L'obiettivo dell'AP-LMeCA è creare le basi legali necessarie affinché la Confederazione possa disporre di nuove opzioni d'intervento nel campo del Governo elettronico e, in collaborazione con i Cantoni, possa accelerarne in maniera incisiva la diffusione.

Parallelamente a tali lavori legislativi, la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e le Città hanno rafforzato la propria collaborazione per la creazione e la gestione dell'«amministrazione digitale». All'inizio di aprile 2020 il Consiglio federale e l'assemblea plenaria della Conferenza dei Governi cantonali (CdC) hanno approvato un progetto di ampia portata denominato «*Amministrazione digitale: progetto per ottimizzare la gestione e il coordinamento a livello dello Stato federale*». Con la loro decisione congiunta, il Consiglio federale e la CdC intendono rafforzare a livello istituzionale la collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni e porla su nuove basi. Una nuova organizzazione denominata «Amministrazione digitale Svizzera (ADS)», frutto dell'accorpamento di e-government Svizzera e della Conferenza svizzera sull'informatica (CSI), è in fase di costituzione e sarà operativa da gennaio 2022. Sarà paritetica e sarà 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.

Pertanto, mentre il progetto «Amministrazione digitale» prevede la costituzione a tappe di un'organizzazione che eventualmente richiederà un adeguamento delle basi costituzionali, l'AP-LMeCA crea in maniera puntuale le basi necessarie nei limiti delle possibilità 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)². 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. Entro la fine del 2021 l'agenda ADS dovrà essere 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 Consiglio federale 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.

L'obiettivo perseguito con la disposizione transitoria proposta è creare la base per un finanziamento iniziale da parte della Confederazione, garantendo così il finanziamento dell'agenda ADS successivamente al 2023. La validità della disposizione transitoria 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.

Dato che il finanziamento dell'agenda ADS riguarda in larga misura i Cantoni, occorre svolgere una procedura di consultazione supplementare sulla disposizione transitoria prevista. Il presente rapporto esplicativo ha per oggetto unicamente questa base di finanziamento integrativa, da inserirsi nell'AP-LMeCA (già sottoposto alla procedura di consultazione) in un articolo a sé stante sotto forma di disposizione transitoria.

² L'agenda ADS è stata elaborata in stretta collaborazione con la Segreteria e-government Svizzera (e il coordinatore federale per il Governo elettronico), l'ufficio tecnico della Conferenza svizzera sull'informatica (CSI) e specialisti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

1.2 Necessità di agire

Con la disposizione di legge volta a integrare l'AP-LMeCA si intendono disciplinare le condizioni quadro alle quali la Confederazione si impegna a finanziare i progetti dell'agenda ADS.

Poiché crea la base per le uscite della Confederazione destinate a progetti della Confederazione e dei Cantoni, tale disposizione riguarda l'ambito della gestione delle prestazioni. L'articolo 164 capoverso 1 lettera e della Costituzione federale (Cost.) prevede che tutte le disposizioni fondamentali in materia di prestazioni della Confederazione siano emanate sotto forma di legge federale. Per questo motivo la base di finanziamento deve essere inserita in una legge formale.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura

La base di finanziamento proposta sarà integrata nell'AP-LMeCA, per il quale si è già svolta la procedura di consultazione. Per quanto concerne il rapporto del progetto di legge con il programma di legislatura, si può rimandare alle considerazioni contenute nel rapporto esplicativo dell'11 dicembre 2020 relativo all'AP-LMeCA che così recitava:

nel messaggio del 29 gennaio 2020³ sul programma di legislatura 2019–2023 viene annunciata l'approvazione del messaggio sul presente avamprogetto quale misura necessaria al raggiungimento dell'obiettivo 2 («*La Confederazione fornisce le sue prestazioni statali in modo efficiente e il più possibile digitale*»)⁴. Nel decreto federale del 21 settembre 2020⁵ concernente il programma di legislatura 2019–2023, l'approvazione del messaggio sulla presente legge federale⁶ è presentata come la misura numero 4, necessaria al raggiungimento del suddetto obiettivo 2.

L'avamprogetto costituisce una pietra miliare importante nel percorso di realizzazione della Strategia svizzera di governo elettronico, la cui attuazione è stata esplicitamente menzionata tra le misure da adottare nel decreto federale del 14 giugno 2016⁷ sul programma di legislatura 2015–2019. L'obiettivo di questa misura è creare in Svizzera buone condizioni quadro per garantire, grazie alla digitalizzazione, una prosperità sempre maggiore⁸.

Nel messaggio del 27 gennaio 2016⁹ sul programma di legislatura 2015–2019 si leggeva inoltre che la Strategia svizzera di governo elettronico aveva concentrato (nelle linee guida¹⁰) gli sforzi comuni compiuti finora dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni in materia di governo elettronico su pochi progetti, significativi sul piano nazionale e strategico, e su compiti duraturi (prestazioni)¹¹.

1.3.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Nell'agenda ADS, stabilita 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. I primi progetti e le prime misure saranno definiti entro la fine del 2021 contestualmente all'avvio dell'agenda ADS e completati con regolarità nel quadro di una pianificazione continua. 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 seguito¹².

³ FF 2020 1565, in particolare pag. 1623.

⁴ Obiettivo 2 dell'indirizzo politico 1: all'epoca ancora con il titolo «legge federale concernente le forme di collaborazione in ambito di prestazioni digitali delle autorità».

⁵ FF 2020 7365, in particolare pag. 7366.

⁶ Qui ancora con il precedente titolo «legge federale concernente le forme di collaborazione in ambito di prestazioni digitali delle autorità».

⁷ FF 2016 4605

⁸ FF 2016 4607, n. 15

⁹ FF 2016 909

¹⁰ Con la Strategia di e-government Svizzera 2020–2023, il piano di attuazione è stato ora identificato come lo strumento di attuazione. Il piano è consultabile all'indirizzo: www.egovernment.ch/de/umsetzung/schwerpunktplan1/

¹¹ FF 2016 966

¹² Fonte: Rapporto *Digitale Verwaltung Schweiz, Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz»*, allegato. Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.news.admin.ch/news/message/attachments/67071.pdf.

<p>Ambizione – Canale digitale tra la popolazione e l’amministrazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategia Svizzera digitale: partecipazione politica ed e-government (4.5.3. / 4.5.4. / 4.5.5.) • Strategia di e-government Svizzera: campo d’azione «Interazione e partecipazione» • Tallinn Declaration: 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: iniziative strategiche «Focalizzazione sull’utente»; principio «once only»
<p>Ambizione – Scambio di dati automatizzato con l’economia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategia Svizzera digitale: partecipazione politica ed e-government (4.5.3. / 4.5.4. / 4.5.5.) • Strategia di e-government Svizzera: campo d’azione «Interazione e partecipazione» • Tallinn Declaration: 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: iniziative strategiche «Focalizzazione sull’utente»; principio «once only»
<p>Ambizione – Identificazione digitale riconosciuta da tutte le autorità</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategia Svizzera digitale: partecipazione politica ed e-government (4.5.3. / 4.5.4. / 4.5.5.) • Strategia di e-government Svizzera: campo d’azione «Servizi di base e infrastruttura» • Tallinn Declaration: principio «Trustworthiness and Security» • Linee direttive dei Cantoni: principio «Fiducia, sicurezza e proprietà dei dati»
<p>Ambizione – Modello federale di gestione dei dati</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategia Svizzera digitale: partecipazione politica ed e-government (4.5.4. / 4.5.5.) • Strategia di e-government Svizzera: campo d’azione «Servizi di base e infrastruttura» • Tallinn Declaration: 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»
<p>Ambizione – Basi istituzionali dei servizi cloud</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategia Svizzera digitale: partecipazione politica ed e-government (4.5.4. / 4.5.5.)

	<ul style="list-style-type: none"> • Strategia di e-government Svizzera: campo d'azione «Servizi di base e infrastruttura» • Tallinn Declaration: principi «Trustworthiness and security»; «Interoperability by default»; «Horizontal enabling policy steps» • Strategia TIC della Confederazione 2020–2023: iniziative strategiche «Multicloud ibrido»; «Nuove tecnologie»; «Acquisti» • Bericht zur Bedarfsabklärung für eine «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 predispone le basi decisionali per la Confederazione e i Cantoni¹³.

1.4 Interventi parlamentari

L'unico intervento parlamentare da citare nel presente contesto è 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, pone la questione di 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.

Al momento della redazione del presente rapporto il Consiglio federale non aveva ancora preso posizione in merito all'interpellanza 21.3650.

2 La nuova normativa proposta

Per il finanziamento dei progetti dell'agenda ADS da parte della Confederazione la disposizione di legge integrativa dell'AP-LMeCA prevede i punti fondamentali illustrati di seguito.

a. Agenda ADS per il periodo 2024–2027 elaborata dal Consiglio federale in collaborazione con i Cantoni

Il finanziamento iniziale da parte della Confederazione è limitato al periodo 2024–2027. Il presupposto per l'impegno della Confederazione a garantire il finanziamento iniziale dei progetti è un'agenda stabilita dal Consiglio federale in collaborazione con i Cantoni per gli anni 2024–2027 volta a promuovere le infrastrutture e i servizi di base digitali per l'amministrazione digitale. In particolare occorre definire i progetti prioritari, i loro costi e i fondi necessari come finanziamento iniziale per la loro attuazione.

b. Conclusione di una convenzione tra la Confederazione e tutti i Cantoni o una parte di essi relativa ai progetti da finanziare e ai contributi da versare da parte dei due livelli statali

Nel quadro di una convenzione secondo l'articolo 5 AP-LMeCA, la Confederazione e i Cantoni che vi aderiranno dovranno raggiungere un'intesa sui rispettivi contributi al finanziamento

¹³ Rapporto *Digitale Verwaltung Schweiz, Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz»*, pagg. 4 e 7.

iniziale e sui progetti da finanziare. Tale articolo (dopo l'entrata in vigore della LMeCA) costituirà una base legale formale per le convenzioni tra la Confederazione e i Cantoni sulla collaborazione nell'ambito del Governo elettronico.

c. Aiuti finanziari

Secondo il capoverso 2, la convenzione può prevedere che la Confederazione, nei limiti dei crediti stanziati, versi aiuti finanziari per i progetti dell'agenda ADS se non è personalmente responsabile dei progetti, ma questi vengono attuati da enti secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettere a–c AP-LMeCA. Il versamento di aiuti finanziari per questi progetti è inoltre subordinato alle condizioni previste all'articolo 8 AP-LMeCA.

d. Partecipazione dei Cantoni al finanziamento quale presupposto per il finanziamento da parte della Confederazione

Il finanziamento iniziale da parte della Confederazione presuppone inoltre che i Cantoni vi partecipino per almeno un terzo. Pertanto la quota della Confederazione rispetto al finanziamento iniziale ammonta al massimo a due terzi.

2.1 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

La disposizione transitoria è finalizzata a creare una base legale che consenta un finanziamento iniziale limitato nel tempo garantito dalla Confederazione con una quota prestabilita, anch'essa limitata. 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, preparando 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 (indipendentemente dalla rispettiva quota del finanziamento iniziale), in quanto potranno disporre di un'offerta più ampia di servizi di base e di migliori infrastrutture. Alla luce di quanto precede 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 base legale del finanziamento iniziale previsto specificatamente per i progetti dell'agenda ADS precisa la regolamentazione generale dell'assunzione dei costi secondo l'articolo 7 AP-LMeCA, che sarà applicata durante il periodo di validità di detta base legale.

La Confederazione può garantire il finanziamento iniziale finanziando progetti propri oppure versando aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 8 LMeCA agli enti ivi previsti.

2.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Nel valutare se l'importanza del compito sia proporzionata all'onere previsto, bisogna chiedersi innanzitutto come evolverebbe il processo di trasformazione digitale se non si cercassero opzioni, ossia se si mantenesse lo status quo. In tal caso, in assenza di una base legale, la Confederazione non potrebbe fornire un finanziamento iniziale per i progetti dell'agenda ADS. Se venisse a mancare la garanzia del finanziamento, i progetti dell'agenda ADS non potrebbero probabilmente essere realizzati o potrebbero esserlo solo in misura limitata (con quote di finanziamento incerte da parte 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 capitale 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 cittadini¹⁴.

¹⁴ Rapporto *EU eGovernment Benchmark 2020*, consultabile all'indirizzo: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>.

Il finanziamento iniziale di progetti volti a sviluppare l'offerta dei servizi di base in Svizzera è uno strumento perfetto per recuperare il ritardo delle amministrazioni elvetiche nell'ambito del Governo elettronico rispetto al resto dell'Europa. Diversi servizi di base conformi ai principi della Dichiarazione di Tallinn sono già in uso (ad es. la piattaforma per uno scambio sicuro di dati sedex, il sistema di validazione della firma), mentre altri sono ancora in fase di realizzazione (ad es. la gestione comune dei dati di base, il registro 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. La quota di finanziamento della Confederazione limitata a due terzi garantisce l'attuazione di misure infrastrutturali basilari nell'ambito del Governo elettronico, che rivestono grande interesse per la Confederazione.

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 Consiglio federale intende chiedere 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 aventi competenza decisionale in base a una stima tra costi e benefici.

2.3 Attuazione

Per il finanziamento dei progetti dell'agenda ADS, la LMeCA mette a disposizione (dopo la sua entrata in vigore) uno strumento specifico e coerente concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità. Già nella procedura di consultazione sull'AP-LMeCA, il rapporto esplicativo richiamava l'attenzione sul fatto che per le future integrazioni legislative nell'ambito del Governo elettronico la legge federale offrirà un contenitore normativo specifico in cui viene preservata l'unità della materia¹⁵.

La durata di validità della base di finanziamento è di quattro anni. Tale base sarà inserita nell'AP-LMeCA sotto forma di disposizione transitoria, come nuovo articolo 16^{bis} delle disposizioni finali della legge, con il titolo marginale «*Disposizioni transitorie sul finanziamento iniziale relativo al periodo 2024–2027 per il promovimento di infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari*».

Le disposizioni fondamentali sulle prestazioni della Confederazione devono essere emanate conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettera e Cost. sotto forma di legge federale. I principi del previsto finanziamento iniziale dei progetti dell'agenda ADS devono pertanto essere inseriti in una legge formale.

3 Commento alla disposizione transitoria

Il contenuto della disposizione transitoria relativa al finanziamento dei progetti dell'agenda ADS è stato descritto e motivato dettagliatamente al numero 2. Il seguente commento al nuovo articolo 16^{bis} sarà pertanto succinto.

¹⁵ Rapporto esplicativo dell'11 dicembre 2020 relativo all'AP-LMeCA, pag. 24.

Articolo 16^{bis} Disposizioni transitorie sul finanziamento iniziale relativo al periodo 2024–2027 per il promovimento di infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari

¹ Il Consiglio federale stabilisce, insieme ai Cantoni, un piano relativo al periodo 2024–2027 denominato «agenda Infrastrutture e servizi di base nazionali dell'Amministrazione digitale Svizzera» (agenda) volto a promuovere infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari per l'Amministrazione pubblica. L'agenda indica i progetti prioritari, i loro costi e i fondi necessari come finanziamento iniziale per la loro attuazione.

² In virtù dell'articolo 5 la Confederazione può concludere con tutti i Cantoni o con una parte di essi una convenzione in cui si fissa l'ammontare dei contributi che la Confederazione e i Cantoni devono versare per l'attuazione dell'agenda nei limiti dei crediti stanziati nonché i progetti da finanziare.

³ La convenzione può prevedere che la Confederazione, nei limiti dei crediti stanziati, versi aiuti finanziari di cui all'articolo 8 per i progetti dell'agenda.

⁴ La Confederazione partecipa al finanziamento iniziale per un massimo di due terzi se i Cantoni si assumono la restante parte. Il Consiglio federale chiede all'Assemblea federale un limite di spesa.

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. Tale agenda deve essere definita dal Consiglio federale in collaborazione con i Cantoni ed essere approvata dal Consiglio federale e dagli organi cantonali competenti.

A livello materiale il capoverso 1 stabilisce che l'agenda indica 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 Consiglio federale 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. A partire dal 2028 i Cantoni potranno ottenere il sostegno finanziario della Confederazione nell'ambito del Governo elettronico solo alle condizioni previste dagli articoli 7e 8 AP-LMeCA.

Capoverso 2

Per disciplinare i dettagli fondamentali, 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 5 AP-LMeCA. Nella convenzione si dovranno fissare l'ammontare dei contributi della Confederazione e dei Cantoni necessari 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. I Cantoni che non aderiranno alla convenzione non saranno ovviamente vincolati alla medesima.

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 agli

enti ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 lettere a–c AP-LMeCA che realizzano i progetti dell'agenda ADS. Il capoverso 3 disciplina quest'ultima modalità. Ai fini del versamento degli aiuti finanziari previsto nella disposizione transitoria, oltre alle condizioni generali dell'articolo 8 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 interessati integrino il contributo della Confederazione con una quota di finanziamento 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 Consiglio federale 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. Con la formulazione «un massimo di due terzi» si intende 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.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'attuazione dell'agenda comporterà nei prossimi anni un costo complessivo stimato in 200–300 milioni di franchi. I fondi devono essere utilizzati soprattutto per l'acquisto delle infrastrutture e dei servizi di base negli enti pubblici. A tal fine, devono essere definite ambizioni congiunte per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Le ambizioni principali sono le seguenti:

1. è stabilito un canale digitale tra la popolazione e l'amministrazione;
2. il potenziale di automazione e semplificazione per l'economia viene sfruttato;
3. è definita una procedura di identificazione digitale riconosciuta da tutte le autorità;
4. viene creato un modello federale di gestione dei dati;
5. sono create 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 conseguenti¹⁶. Il fabbisogno di risorse sarà concretizzato man mano che sarà perfezionata l'agenda ADS.

A tempo debito il Consiglio federale chiederà al Parlamento un limite di spesa per il fabbisogno finanziario della Confederazione durante il periodo di validità della disposizione transitoria.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La base di finanziamento non comporta di per sé ripercussioni sull'effettivo del personale.

¹⁶ Rapporto *Digitale Verwaltung Schweiz, Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz»*, pag. 7.

Le eventuali ripercussioni sull'effettivo del personale derivanti dalla realizzazione dei progetti dell'agenda ADS dipenderanno dall'oggetto delle convenzioni che saranno concluse dalla Confederazione e dai Cantoni in virtù dell'articolo 16^{bis} capoverso 2 AP-LMeCA. In questo momento non è possibile valutarle. Inoltre, per l'attuazione dell'agenda la segreteria dell'organizzazione ADS necessiterà 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.

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

Il presente avamprogetto non attribuisce alcun nuovo compito ai Cantoni. I progetti dell'agenda ADS sosterranno i Cantoni nell'adempimento efficiente dei propri compiti. Concludendo una convenzione secondo il capoverso 2 della disposizione transitoria, i Cantoni aderenti 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.

Non sono previste ripercussioni specifiche per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

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

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

A medio e lungo termine, la società e l'economia trarranno benefici dai progetti realizzati nell'ambito dell'agenda ADS, soprattutto perché l'utilizzo semplificato delle prestazioni elettroniche delle autorità migliorerà l'efficienza dei contatti con queste ultime e ridurrà gli oneri amministrativi.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La Costituzione federale non contempla una base legale esplicita per il finanziamento iniziale di progetti comuni della Confederazione e dei Cantoni. Lo stesso AP-LMeCA si fonda sull'articolo 173 capoverso 2 Cost., che si richiama alle competenze intrinseche della Confederazione, ossia competenze non espressamente attribuite a quest'ultima ma che derivano dall'esistenza stessa della Confederazione in quanto Stato. Quanto alle competenze della Confederazione desumibili dall'esistenza e natura dello Stato federale ma non menzionate esplicitamente nel testo costituzionale (competenze federali inerenti), quale loro fondamento costituzionale è di regola citato l'articolo 173 capoverso 2 Cost.

Di conseguenza il finanziamento iniziale previsto deve basarsi sull'articolo 173 capoverso 2 Cost. Va da sé che la Confederazione, nell'ambito della propria competenza organizzativa, può destinare risorse finanziarie a favore di progetti realizzati insieme ai Cantoni, se tali progetti rientrano anche nel suo interesse.

5.2 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. Secondo la lettera e del suddetto articolo costituzionale, vi rientrano in particolare le disposizioni fondamentali in materia di prestazioni della Confederazione.

Dato che la base di finanziamento proposta avrà ripercussioni finanziarie essenzialmente per lo Stato e che il principio della legalità si applica anche alla Confederazione nell'ambito della gestione delle prestazioni, i principi del finanziamento iniziale devono essere disciplinati in una legge formale.

5.3 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^{bis} capoverso 3 sia il limite di spesa di cui all'articolo 16^{bis} capoverso 4 superano questi valori soglia, tale disposizione di legge e il decreto federale concernente il limite di spesa sottostanno al freno alle spese.

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

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.

Il finanziamento iniziale da parte della Confederazione, previsto con la disposizione transitoria, ha lo scopo di 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. Il finanziamento iniziale non determina quindi alcuna variazione nella ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni ed è compatibile con il principio di sussidiarietà.

Secondo il principio dell'equivalenza fiscale sancito all'articolo 43a 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).

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.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Le prestazioni finanziarie della Confederazione a soggetti giuridici esterni all'Amministrazione federale sono considerate sussidi e necessitano di una base legale. In particolare lo scopo della disposizione transitoria è il trasferimento di risorse finanziarie della Confederazione ai Cantoni (e ai Comuni) nell'ambito dei progetti stabiliti congiuntamente con i Cantoni. Poiché in tal modo si introducono nuovi sussidi, bisogna renderne conto ai punti a.–d. seguenti.

Per quanto concerne gli aiuti finanziari della Confederazione previsti al capoverso 3 a favore di progetti non gestiti dalla Confederazione, l'articolo 8 AP-LMeCA costituisce già una base legale sufficiente.

a. Importanza del sussidio per il raggiungimento degli obiettivi auspicati dalla Confederazione

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.

b. Gestione materiale e finanziaria del sussidio

L'organizzazione ADS gestisce l'agenda e i progetti, assicura la partecipazione dei tre livelli statali e di importanti gruppi d'interesse e predispone 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) e con altri progetti nazionali (ad es. quelli settoriali). I progetti e le misure possono essere attuati dalla segreteria e dai gruppi di lavoro dell'ADS, nonché da altre organizzazioni (ad 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).

c. Procedura di concessione dei contributi

I contributi sono concessi sulla base della convenzione intercantonale, alla quale la Confederazione aderisce (cfr. 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 8 capoverso 2 AP-LMeCA.

d. Limitazione temporale e degressività del sussidio

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 Consiglio federale chiederà all'Assemblea federale un limite di spesa a copertura del fabbisogno finanziario della Confederazione per un periodo di quattro anni.

5.6 Delega di competenze legislative

Il progetto di legge non prevede attualmente alcuna delega di competenze legislative.

Le convenzioni di cui all'articolo 16^{bis} capoverso 2 possono eventualmente contenere competenze legislative in modo che, nel quadro di una convenzione, sia possibile adottare disciplinamenti in materia di diritto applicabile (cfr. art. 5 cpv. 2 lett. d AP-LMeCA).

5.7 Protezione dei dati

Il progetto di legge non contiene elementi che riguardano la protezione dei dati. Eventuali questioni relative alla protezione dei dati possono essere sollevate nel quadro di progetti realizzati in virtù delle basi legali che si intende creare in questa sede e, all'occorrenza, devono essere chiarite nell'ambito del rispettivo progetto.