



Berna, 11 ottobre 2012

Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

riguardante la

revisione totale della legge federale del
19 dicembre 2003 sui servizi di certificazione nel campo
della firma elettronica (FiEle)

1 Situazione iniziale

Il 28 marzo 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di svolgere presso i Cantoni, i partiti, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e altre cerchie interessate una procedura di consultazione sulla revisione della legge federale del 19 dicembre 2003 sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica. La procedura di consultazione si è conclusa il 6 luglio 2012.

Appena il 4 giugno di quest'anno la Commissione europea ha adottato, all'attenzione del Parlamento europeo e del Consiglio, la proposta di regolamento sull'identificazione elettronica e i servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato unico. Non è stato pertanto possibile considerare i più recenti sviluppi europei già nella fase di elaborazione della presente revisione. La proposta dell'UE sarà tuttavia presa in considerazione in occasione degli ulteriori lavori.

2 Elenco dei partecipanti alla procedura di consultazione

2.1 Cantoni

Tutti i Cantoni hanno partecipato alla procedura di consultazione.

2.2 Partiti rappresentati nell'Assemblea federale

Hanno preso posizione i seguenti partiti rappresentati nell'Assemblea federale:

- Partito popolare democratico PPD;
- Partito evangelico svizzero PEV;
- I Liberali PLR;
- Unione democratica di centro UDC;
- Partito socialista svizzero PS

2.3 Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Soltanto l'Unione delle città svizzere ha partecipato alla procedura di consultazione.

2.4 Associazioni mantello dell'economia

La Federazione delle imprese svizzere (economiesuisse), l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) e l'Unione svizzera degli imprenditori si sono espresse in merito alla revisione summenzionata.

2.5 Tribunale federale svizzero

Anche il Tribunale federale svizzero (TF) ha preso parte alla procedura di consultazione.

2.6 Altre cerchie interessate

Le seguenti cerchie si sono espresse in merito alla revisione:

- keyon AG
- KPMG AG
- QuoVadis Trustlink Schweiz AG (QuoVadis)
- Federazione svizzera degli avvocati (FSA)
- Swisscom (Svizzera) SA
- Information Security Society Switzerland (ISSS)
- SwissMem
- Interessengemeinschaft ICT Zürcher Gemeinden (IG ICT)
- Cyber-Identy AG (CI AG)
- La Posta
- SWICO
- Fédération des Entreprises Romandes (FER)
- Gli Ospedali svizzeri (Ospedali)
- PrivaSphere
- SwissHoldings
- Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI)
- Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK)
- Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland (VSUD)

3 Valutazione generale dell'avamprogetto

I Cantoni **UR**, **SG** e **GR** nonché **PS** e **IG ICT** approvano in toto l'avamprogetto e rinunciano a esprimersi in maniera dettagliata.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione è sostanzialmente favorevole all'avamprogetto (Cantoni **ZH**, **BE**, **LU**, **SZ**, **OW**, **NW**, **GL**, **ZG**, **FR**, **SO**, **BS**, **BL**, **SH**, **AR**, **AI**, **TG**, **AG**, **TI**, **VD**, **VS**, **NE**, **GE** e **JU** nonché **PPD**, **PEV**, **PLR**, **UDC**, **Unione delle città svizzere**, **economiesuisse**, **USAM**, **FSA**, **keyon**, **KPMG**, **Swisscom**, **CI AG**, **SWICO**, **Ospedali**, **PrivaSphere**, **SwissHoldings**, **CVCI**, **AIHK**). Sono accolte positivamente in particolare l'introduzione della firma elettronica regolamentata, che può essere usata anche da persone giuridiche e autorità, nonché la rettifica e la semplificazione terminologiche del disciplinamento della firma elettronica previsto dalle diverse leggi e ordinanze.

Il **TF** si è espresso soltanto in merito alla comunicazione elettronica di atti giuridici che lo riguardano. Ha inoltre fatto notare che l'avamprogetto non contiene nessuna disposizione di tutela giurisdizionale e che pertanto si applicano le disposizioni usuali sull'amministrazione della giustizia federale.

Secondo **ISSS** la revisione totale della FiEle va portata avanti, tuttavia va conclusa soltanto se è possibile adempiere le seguenti condizioni: la revisione totale deve essere incentrata sulle esigenze pratiche degli utenti, nell'interesse della piazza economica svizzera; inoltre, deve essere integrata in una normativa esaustiva sulla comunicazione elettronica nell'ambito

del diritto pubblico e privato che disciplini le condizioni quadro per procedure di firma; infine, l'avamprogetto va adeguato agli sviluppi internazionali in materia di comunicazione elettronica.

La Posta e la sua filiale **SwissSign** ritengono prematuro procedere a una revisione totale della FiEle. Propongono di introdurre il «certificato regolamentato» e la «firma regolamentata» nell'ambito di una revisione parziale. A loro avviso, per proseguire la revisione proposta occorre in particolare migliorare il testo di legge dal punto di vista linguistico per migliorarne la comprensibilità e tenere conto degli sviluppi normativi nell'UE.

SwissMem reputa che attualmente si possa rinunciare a estendere la firma elettronica alle imprese e che i mezzi elettronici debbano essere utilizzati su base volontaria.

I Cantoni **BE**, **FR** e **GE** nonché **La Posta** sono consapevoli che le disposizioni della FiEle presuppongono certe conoscenze tecnologiche. L'avamprogetto di legge e le relative spiegazioni sono tuttavia redatte in un linguaggio accessibile soltanto alle persone che hanno dimestichezza con la tecnica di certificazione. Affinché la tecnologia della firma venga accettata su larga scala dai cittadini nonché nell'amministrazione e nell'economia è indispensabile una legge linguisticamente comprensibile.

In allegato figura una panoramica particolareggiata dei pareri pervenuti. I dettagli figurano nei corrispondenti passaggi.

4 Armonizzazione internazionale

Il Canton **VD** nonché **UDC**, **economiesuisse**, **keyon**, **KPMG**, **ISSS**, **SwissMem**, **La Posta**, **SWICO** e **SwissHoldings** ritengono lacunosa l'armonizzazione a livello europeo nell'ambito della firma elettronica.

Il Canton **VD** nonché **UDC**, **economiesuisse**, **ISSS**, **SwissMem** e **La Posta** fanno notare che alla luce dell'orientamento internazionale dell'economia svizzera è importante che la legislazione del nostro Paese in materia di certificati digitali e comunicazione elettronica commerciale e con le autorità sia adeguata al diritto internazionale e ai suoi costanti sviluppi nonché agli standard tecnici esistenti. La presente revisione non tiene conto dei nuovi sviluppi normativi a livello europeo. Si raccomanda pertanto di verificare la compatibilità dell'avamprogetto tenendo sempre d'occhio gli sviluppi del diritto internazionale (cfr. il rinvio al punto 1 Situazione iniziale).

5 Questioni di principio

5.1 Introduzione del sistema marcatempo qualificato

La rubrica «Abrogazione e modifica del diritto vigente» concerne anche l'adeguamento del Codice delle obbligazioni, che prevede una variante per l'articolo 14 capoverso 2^{bis} CO, secondo la quale la firma elettronica qualificata è munita di un sistema marcatempo obbligatorio. I Cantoni **ZH**, **BE**, **LU**, **SZ**, **GL**, **SO**, **SH**, **AG**, **TI** e **GE** nonché **FSA**, **CI AG**, **SWICO** e **SwissHoldings** sono favorevoli a tale proposta.

A sostegno del loro parere, i Cantoni **SZ** e **GE** nonché **CI AG** adducono in particolare le difficoltà probatorie: tale variante va preferita per garantire maggiore certezza giuridica; nei procedimenti giudiziari continuano a porsi difficoltà probatorie e l'introduzione di un sistema marcatempo qualificato potrebbe mitigare il problema. Anche il Canton **ZG**, contrario alla nuova formulazione dell'articolo 14 capoverso 2^{bis} CO, si associa all'argomentazione menzionata, ma vede altri problemi che potrebbero sorgere in questo contesto (cfr. sotto).

Il Canton **ZH** è dell'avviso che il sistema marcatempo serva a prevenire le frodi e altri casi di falsificazione. È vero che nemmeno nel caso della firma autografa è possibile stabilire quando sia stata apposta. Tuttavia, è meglio protetta dalle falsificazioni proprio grazie alla sua autografia, che viene meno nel caso della firma elettronica. Per questo motivo, il Canton **ZH** reputa necessario il sistema marcatempo.

SWICO e **SwissHoldings** considerano il sistema marcatempo una componente essenziale della firma elettronica. Entrambi sono dell'avviso che in tal modo i documenti potranno essere contrassegnati elettronicamente così da poterne stabilire e comprovare l'origine e l'autore.

I Cantoni **SO**, **VD** e **VS** approvano che la FiEle non si sia espressa in merito alla questione e che tale requisito venga all'occorrenza previsto nella rispettiva legislazione (speciale).

I Cantoni **ZG**, **TG** e **JU** nonché **La Posta** e **PrivaSphere** vogliono invece mantenere l'attuale formulazione dell'articolo 14 capoverso 2^{bis} CO e sono contrari all'introduzione del sistema marcatempo qualificato. Il Canton **ZG**, **La Posta** e **PrivaSphere** ritengono che il problema sia correlato al collegamento online. Per apportare un sistema marcatempo qualificato occorre infatti un collegamento online. Ciò significa che per integrare un sistema marcatempo nella firma elettronica occorre essere collegati a Internet al momento della firma. L'esperienza pratica mostra che tale collegamento online non è sempre disponibile. Di conseguenza, in seguito all'introduzione dell'obbligo di un sistema marcatempo non saranno più possibili firme elettroniche «offline». Per questo motivo l'obbligo di munire ogni firma elettronica qualificata di un sistema marcatempo qualificato va per ora respinto. Secondo **PrivaSphere** andrebbe considerata una formulazione potestativa, secondo cui il Consiglio federale potrebbe, in un secondo tempo, dichiarare obbligatorio il sistema marcatempo qualificato.

5.2 Responsabilità per la chiave di creazione della firma (art. 59a cpv. 1 CO)

I Cantoni **ZH**, **GL** e **JU** nonché **PLR**, l'**Unione delle città svizzere, economiesuisse, FSA, ISSS, CI AG, La Posta, SWICO, BIT, PrivaSphere, SwissHoldings** e **CVCI** ritengono problematica la responsabilità per la chiave di creazione della firma disciplinata nell'articolo 59a capoverso 1 CO. La maggioranza raccomanda di abrogare tale disposizione. **FSA, La Posta** e **PrivaSphere** sono dell'avviso che l'articolo 59a capoverso 1 CO possa essere mantenuto purché venga allentato.

Stando al parere della **Posta**, è opportuno chiamare a rispondere il titolare della chiave crittografica segreta soltanto se anche il terzo deve assumersi le sue responsabilità. Essa ritiene pertanto importante che nella legge vengano menzionati tutti gli autori, come pure i loro diritti e doveri, ed esige un allentamento del requisito di sicurezza sancito nella legge.

Economiesuisse, ISSS, SWICO e SwissHoldings considerano l'articolo 59a capoverso 1 CO uno dei motivi principali per l'insufficiente accettazione della firma elettronica nella comunicazione di atti giuridici. Un tale regime di responsabilità per rischio, indipendente dalla colpa, nei confronti dei titolari della chiave è estraneo anche al diritto europeo armonizzato in materia di firma (direttiva europea sulle firme elettroniche 1999/93/CE). È importante e necessario non prevedere, su questo punto, alcun regime di responsabilità derogante al diritto dell'UE.

I Cantoni **ZH** e **GL** nonché **economiesuisse** reputano superflua la disposizione. **ZH** si chiede se le disposizioni generali contrattuali ed extracontrattuali del CO in materia di responsabilità non siano sufficienti e propone una verifica in merito. **GL** considera l'articolo 41 CO una base sufficiente per eventuali danni. **Economiesuisse** reputa superfluo l'articolo 59a capoverso 1 CO. Infatti, già dall'articolo 14 capoverso 2^{bis} CO risulta che ogni utente di firme o certificati elettronici comunica in linea di massima in maniera giuridicamente vincolante nell'ambito delle disposizioni legali e contrattuali.

A parere del **PLR** la clausola di responsabilità dell'articolo 59a capoverso 1 CO comporta una disparità di trattamento, sul piano giuridico, tra la firma elettronica e quella autografa.

Nei loro pareri, il Canton **JU** nonché **l'Unione delle città svizzere, CI AG e CVCI** fanno notare una contraddizione da eliminare. In merito all'articolo 59a capoverso 1 CO, nel rapporto esplicativo si afferma che il termine «chiave di creazione della firma» non è sostituito con il termine più generico «chiave crittografica». L'avamprogetto tuttavia parla effettivamente del titolare di una «chiave crittografica» segreta. Di conseguenza, bisognerebbe continuare a utilizzare l'espressione «chiave di creazione della firma» per limitare la responsabilità (conformemente alle intenzioni) alle applicazioni della firma.

5.3 Abrogazione e modifica del diritto vigente

5.3.1 Legge federale sulla procedura amministrativa

Ad articolo 21a capoverso 2 PA:

La Posta non capisce perché non sia qui richiesta una firma elettronica qualificata e propone di riprendere, nell'articolo 21a capoverso 2 PA, tale espressione al posto di «firma elettronica regolamentata» (lo stesso vale anche per l'art. 42 cpv. 4 LTF; art. 130 cpv. 2 CPC e art. 110 cpv. 2 CPP).

FSA propone una modifica dell'articolo 21a capoverso 2 PA. La corrispondente proposta di formulazione e altre osservazioni relative agli articoli della PA che non sono oggetto dell'avamprogetto posto in consultazione figurano nell'allegato.

5.3.2 Legge sul Tribunale federale

Ad articolo 42 capoverso 4 LTF:

Il **TF** constata con soddisfazione che ora la «firma elettronica regolamentata» ha sostituito la «firma elettronica riconosciuta». Nel suo parere, fa notare che l'utilizzo di tale espressione nell'articolo 42 capoverso 4 LTF può dare adito a interpretazioni errate. È in ogni caso inaccettabile che qualsiasi impiegato di uno studio legale costituitosi come persona giuridica possa presentare presso il Tribunale federale memorie e istanze entro i termini previsti.

Questo diritto spetta soltanto agli avvocati iscritti nel registro degli avvocati. Il **TF** deve poter continuare a esigere una firma elettronica qualificata per tali memorie e istanze.

FSA propone una modifica dell'articolo 42 capoverso 4 LTF. La corrispondente proposta di formulazione e altre osservazioni relative agli articoli della LTF che non sono oggetto dell'avamprogetto posto in consultazione figurano nell'allegato.

5.3.3 Codice di procedura civile e Codice di procedura penale

FSA auspica che nel corso dell'attuazione della comunicazione elettronica di atti giuridici si vagli, a seconda delle procedure, se è necessario ricorrere a una firma elettronica qualificata oppure se l'utilizzo di una firma elettronica regolamentata soddisfi in misura sufficiente le giustificate esigenze di identificazione del mittente e degli aventi diritto. Propone pertanto di limitare al minimo indispensabile l'impiego della firma elettronica qualificata.

Ad esempio, non è necessario munire di firma gli allegati a una memoria o istanza presentata a un tribunale. Può invece essere opportuno munire una memoria o un'istanza di una firma qualificata.

Ad articolo 130 capoverso 2 CPC/articolo 110 capoverso 2 CPP:

ISSS approva che la «firma elettronica regolamentata» venga chiesta per la trasmissione di atti delle parti sia nella procedura civile sia nel procedimento penale. Alla luce delle esperienze maturate con la FiEle del 2003 è tuttavia probabile che ciò non basti affinché la comunicazione elettronica con i tribunali civili e penali si imponga nella prassi senza grandi limitazioni e ritardi. Per questo motivo, **ISSS**, propone che i privati che sono parti nel procedimento abbiano il diritto di richiedere la comunicazione elettronica, contrariamente alla prassi attuale, che consente la comunicazione elettronica soltanto con le autorità che avrebbero approvato di essere inserite in un corrispondente elenco.

Ad articoli 130, 139 e 143 capoverso 2 CPC/articolo 86 CPP:

Si tratta di disposizioni che non sono oggetto dell'avamprogetto posto in consultazione. I dettagli in merito a tali disposizioni figurano in allegato (panoramica dei pareri pervenuti).