



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Dipartimento federale delle finanze DFF

Segreteria generale DFF
Servizio giuridico DFF

Segreteria generale

11 aprile 2023

Varianti per il disciplinamento della collaborazione nell'ambito della trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica

Studio delle varianti

Indice

1	Situazione iniziale	4
1.1	Trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica.....	4
1.2	Costituzione dell'organizzazione «Amministrazione digitale Svizzera».....	4
1.3	Discussione sull'ulteriore sviluppo dell'ADS.....	5
1.4	Studio delle varianti relative a possibili forme di collaborazione.....	6
2	Necessità di coordinare la trasformazione digitale nell'amministrazione pubblica	7
2.1	Standard tecnici	7
2.1.1	Pianificazione e sviluppo di standard tecnici comuni.....	7
2.1.2	Carattere vincolante degli standard tecnici.....	8
2.2	Utilizzo condiviso di servizi tecnici	9
2.2.1	Fornitura di servizi tecnici destinati agli enti pubblici.....	9
2.2.2	Obbligo per gli enti pubblici di utilizzare determinati servizi tecnici.....	9
2.3	Finanziamento della trasformazione digitale	10
3	Possibili forme di collaborazione (varianti)	11
3.1	Variante A: coordinamento volontario tra gli enti pubblici	12
3.1.1	Caratteristiche essenziali.....	12
3.1.2	Efficacia.....	13
3.1.3	Dispendio per l'attuazione e la fase operativa.....	14
3.1.4	Ripercussioni sui principi costituzionali.....	14
3.1.5	Valutazione.....	15
3.1.6	Panoramica (tabella).....	16
3.2	Punti in comune delle varianti B e C che prevedono la centralizzazione	16
3.2.1	Caratteristiche comuni.....	16
3.2.2	Valutazione delle caratteristiche comuni.....	17
3.3	Variante B: regolamentazione vincolante mediante un'organizzazione comune che riunisce Confederazione e Cantoni	18
3.3.1	Caratteristiche essenziali.....	18
3.3.2	Efficacia.....	19
3.3.3	Dispendio per l'attuazione e la fase operativa.....	20
3.3.4	Ripercussioni sui principi costituzionali.....	20
3.3.5	Valutazione.....	23
3.3.6	Panoramica (tabella).....	25
3.4	Variante C: regolamentazione vincolante da parte della Confederazione	25
3.4.1	Caratteristiche essenziali.....	25
3.4.2	Efficacia.....	26
3.4.3	Dispendio per l'attuazione e la fase operativa.....	26
3.4.4	Ripercussioni sui principi costituzionali.....	27
3.4.5	Valutazione.....	28
3.4.6	Panoramica (tabella).....	29

Sintesi

La trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica presuppone l'armonizzazione delle condizioni quadro tecniche al fine di garantire l'interoperabilità di sistemi e processi tra gli enti pubblici. Il presente studio delle varianti illustra i vari modi in cui gli enti pubblici possono disciplinare la collaborazione per raggiungere tale obiettivo.

Le tre varianti delle forme di collaborazione illustrate di seguito si possono suddividere in due categorie: armonizzazione decentralizzata mediante la cooperazione volontaria degli enti pubblici (variante A) e regolamentazione vincolante da parte di un'organizzazione centrale (varianti B e C). L'emanazione di norme vincolanti per gli enti pubblici presuppone che la Confederazione e i Cantoni deleghino le loro competenze legislative nell'ambito dell'amministrazione digitale a un'organizzazione comune (variante B) o che venga creata una nuova competenza assegnata alla Confederazione (variante C). In entrambe le varianti che prevedono una centralizzazione (B e C), la competenza da accentrare deve essere limitata allo stretto necessario, in particolare alle questioni tecniche legate all'attuazione e, eventualmente, al finanziamento. Per quanto concerne le decisioni materiali in qualunque ambito politico, la ripartizione delle competenze deve rimanere invariata.

La variante A è caratterizzata dal fatto che la cooperazione volontaria determina un grado elevato di accettazione politica delle soluzioni sviluppate, mentre nelle varianti B e C la natura giuridicamente vincolante delle norme mira a garantire l'armonizzazione. Entrambe le varianti che prevedono la centralizzazione richiedono tuttavia una modifica costituzionale che sarebbe possibile soltanto seguendo il relativo iter politico. Vale la pena ricordare che la variante B, in quanto nuova forma organizzativa, andrebbe a integrare il sistema binario delle competenze esistente nella Costituzione federale e solleverebbe quindi una serie di questioni giuridiche, organizzative e di politica statale.

Lo studio delle varianti intende fungere da base di discussione per l'adozione di una decisione di principio sull'ulteriore sviluppo dell'organizzazione «Amministrazione digitale Svizzera» (ADS), che ha intrapreso la sua attività il 1° gennaio 2022. Le fasi dell'ulteriore sviluppo dell'ADS delineate corrispondono alla variante B. Per poter valutare i vantaggi e gli svantaggi di questa variante, il documento esamina anche l'attuale forma organizzativa dell'ADS (variante A). Con la competenza assegnata alla Confederazione prevista nella variante C, alla nuova forma organizzativa ipotizzata nella variante B si contrappone una centralizzazione alternativa.

Allo stato attuale non si può prevedere se un coordinamento volontario tra gli enti pubblici – ossia applicando l'ADS secondo lo *status quo* (variante A) – permetta di ottenere in tempi brevi un'armonizzazione capillare delle condizioni quadro tecniche. Fintanto che gli enti pubblici sono d'accordo e cooperano, il tipo di collaborazione non è determinante ai fini del successo dell'armonizzazione. Ma quando le divergenze di opinione mettono a rischio tale obiettivo, le varianti che prevedono la centralizzazione (B e C) garantiscono una maggiore efficacia. Tuttavia, non si dispone ancora di valori empirici riguardo al disciplinamento vincolante di una materia trasversale come l'amministrazione digitale.

L'ulteriore sviluppo dell'ADS verso la trasformazione in una variante che prevede la centralizzazione implica un tempo di realizzazione di diversi anni, poiché l'iter legislativo richiesto per le varianti B e C esige una modifica costituzionale e ulteriori basi giuridiche. Creare un'organizzazione comune secondo la variante B richiederebbe più tempo (da 5 a 8 anni) che attribuire una nuova competenza alla Confederazione secondo la variante C (da 3 a 5 anni).

Durante la fase di ulteriore sviluppo, l'ADS potrà continuare a operare nella sua forma attuale (variante A) e portare avanti la sua attività.

1 Situazione iniziale

1.1 Trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica

L'introduzione di processi digitali nell'amministrazione pubblica è un tema di grande interesse per la Svizzera¹. La struttura federalista rappresenta una sfida per la realizzazione di processi elettronici privi di discontinuità tra gli enti pubblici. Questo probabilmente è uno dei motivi per cui nel nostro Paese la trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica non si trova ancora in una fase avanzata come accade invece in altri Stati².

Al fine di garantire l'interoperabilità dei sistemi tra gli enti pubblici è necessaria un'armonizzazione a livello nazionale delle condizioni quadro tecniche. Per raggiungere quest'obiettivo, gli enti devono collaborare alla pianificazione e allo sviluppo di standard comuni e servizi tecnici uniformi.

1.2 Costituzione dell'organizzazione «Amministrazione digitale Svizzera»

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni si impegnano a portare avanti congiuntamente l'armonizzazione dei processi digitali nell'amministrazione pubblica. Finora la collaborazione è stata promossa principalmente dall'organizzazione e-government Svizzera, dalla Conferenza svizzera sull'informatica (CSI) e dall'associazione svizzera di standardizzazione eCH.

Nella primavera del 2020 il Consiglio federale e l'Assemblea plenaria della Conferenza dei Governi cantonali (CdC) hanno deciso di rafforzare la propria collaborazione e di costituire l'organizzazione comune «Amministrazione digitale Svizzera» (ADS). L'ADS intende fungere da piattaforma politica e sviluppare standard tecnici nonché promuovere e accelerare la trasformazione digitale sussidiando pertinenti progetti. Se la Confederazione e i Cantoni lo ritengono opportuno, deve poter essere sviluppata ulteriormente in maniera graduale. Nel corso di questo ulteriore sviluppo, l'organizzazione deve avere la facoltà di stabilire norme vincolanti per le amministrazioni dei vari livelli statali (fasi 2 e 3)³.

Nel 2020 e 2021 un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, dell'organizzazione e-government Svizzera e della CSI ha elaborato le basi per l'organizzazione ADS. Dal 1° marzo 2021 Peppino Giarritta ha assunto la funzione di incaricato della Confederazione e dei Cantoni per l'Amministrazione digitale Svizzera. La convenzione quadro di diritto pubblico concernente l'Amministrazione digitale Svizzera è stata adottata dal Consiglio federale nel settembre 2021 e approvata dall'Assemblea plenaria

¹ Ultimamente sono state elaborate basi legali sia a livello federale (disegno della legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità, LMeCA) sia in numerosi Cantoni. Nel Cantone di San Gallo, ad esempio, con la legge sull'e-government («E-Government-Gesetz») è stato costituito un istituto di diritto pubblico con personalità giuridica propria che promuove la collaborazione elettronica priva di discontinuità e di carattere giuridicamente vincolante tra il Cantone e i Comuni nonché con la Confederazione e altri organi pubblici (legge del 20.11.2018, sGS 142.3). Con 135 voti contro 0 e un'astensione, nel mese di marzo del 2022 il Gran Consiglio del Cantone di Berna ha approvato in seconda lettura la legge sull'amministrazione digitale («Gesetz über die digitale Verwaltung»), che disciplina anche la collaborazione con la Confederazione e gli altri Cantoni (art. 20).

² Vedi il rapporto di Amministrazione digitale Svizzera, *Für die digitale Transformation im Bundesstaat*, Grundlagenbericht, marzo 2021, che a pag. 14. cita il rapporto della Commissione europea del 23.9.2020 sulla valutazione comparativa del Governo elettronico che analizza le prestazioni delle autorità in diversi ambiti della vita quotidiana, secondo cui la Svizzera occupa il 29° posto su 36. Oltre alla Svizzera, lo studio riguarda tutti i 27 Stati membri dell'UE, a cui si aggiungono il Regno Unito, la Norvegia, l'Islanda, la Serbia, il Montenegro, l'Albania, la Macedonia del Nord e la Turchia. Il [rapporto di base](#), redatto in francese e tedesco, è pubblicato sul sito Internet del Dipartimento federale delle finanze DFF (<https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/digitalizzazione/il-governo-elettronico-in-svizzera.html>).

³ Decisione del Consiglio federale del 3.4.2020; decisione dell'Assemblea plenaria della CdC del 27.3.2020.

della CdC nel dicembre 2021⁴. L'organizzazione ADS è entrata in funzione il 1° gennaio 2022.

Nell'ambito della costituzione dell'ADS – e di altri eventuali progetti di digitalizzazione della Confederazione – verrà introdotta una nuova base legale. Il 4 marzo 2022 il Consiglio federale ha licenziato il disegno della LMeCA e il relativo messaggio⁵. Questa nuova base legale non entrerà in vigore prima dell'autunno 2023.

1.3 Discussione sull'ulteriore sviluppo dell'ADS

Nell'ambito della loro collaborazione in seno all'ADS, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni elaboreranno una strategia per trovare un'intesa riguardo all'attuazione dell'amministrazione digitale. Entro il 2026 la Confederazione e i Cantoni, quali enti responsabili dell'ADS con pari diritti, dovrebbero essere in grado di decidere in merito a un eventuale ulteriore sviluppo dell'ADS (dall'elaborazione di standard alla definizione di standard vincolanti).⁶

Per chiarire le possibili modalità di ulteriore sviluppo dell'ADS, nel mese di giugno del 2021 su mandato del DFF e della CdC il professor Andreas Glaser ha redatto un parere legale relativo ai requisiti costituzionali per la centralizzazione delle competenze legislative nell'ambito dell'amministrazione digitale⁷ (di seguito: parere Glaser). Il parere Glaser era incentrato sui requisiti in materia di competenze per le fasi dell'ulteriore sviluppo dell'ADS delineate nel rapporto finale datato ottobre 2019⁸, ossia la centralizzazione delle competenze in seno a una nuova organizzazione che sarebbe stata creata dalla Confederazione e dai Cantoni (nel presente documento: variante B)⁹. L'esperto ha anche dedicato un capitolo della sua analisi alla centralizzazione delle competenze in seno alla Confederazione (nel presente documento: variante C) quale possibile alternativa all'organizzazione comune, che era l'oggetto vero e proprio del parere.

Nella valutazione in termini di politica statale, il professor Glaser ha osservato che non esiste un settore in cui l'autonomia organizzativa dei Cantoni entri in gioco in maniera tanto evidente come nell'amministrazione. Riguardo all'idea di un'attività legislativa congiunta (variante B) si è espresso come segue.

Tuttavia, in considerazione dell'importante ruolo dei Cantoni e dei Comuni nell'organizzazione dell'amministrazione e nella procedura amministrativa, esistono ottime ragioni per permettere

⁴ Convenzione quadro di diritto pubblico concernente l'Amministrazione digitale Svizzera, adottata dal Consiglio federale il 24.9.2021 e approvata dall'Assemblea plenaria della Conferenza dei Governi cantonali il 17.12.2021. È pubblicata nel Foglio federale ([FF 2021 3030](#)). Il sito internet dell'ADS contiene il link alla convenzione.

⁵ La LMeCA permette alla Confederazione di concludere convenzioni con i Cantoni per creare organizzazioni comuni nell'ambito del Governo elettronico. Costituisce la base per il versamento di aiuti finanziari a favore di progetti di digitalizzazione volti all'attuazione del diritto federale nonché per il finanziamento iniziale dell'ADS da parte della Confederazione. La LMeCA consente a quest'ultima la delega di compiti a terzi per l'acquisto di mezzi TIC (ad es. da parte di eOperations Svizzera SA).

⁶ Cfr. n. 4.3 cpv. 1, n. 2 cpv. 8 e n. 3.1 cpv. 1 della convenzione quadro.

⁷ Prof. Dr. Andreas Glaser, «Digitale Verwaltung»: *Verfassungsrechtliche Anforderungen an die bundesstaatliche Steuerung und Koordination*, Rechtsgutachten im Auftrag des Eidgenössischen Finanzdepartements und der Konferenz der Kantonsregierungen, Zurigo, 29.6.2021. Il parere è pubblicato sul sito Internet del DFF (<https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/digitalizzazione/il-governo-elettronico-in-svizzera.html>).

⁸ DFF/CdC, *Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination*, Schlussbericht, ottobre 2019. Il rapporto finale, disponibile in tedesco e francese, è pubblicato sul sito Internet della CdC (https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/themen/e-government/dvs/Schlussbericht_Optimierung_Steuerung_Digitale_Verwaltung_d.pdf).

⁹ Le varianti 1 e 2 menzionate nel parere, che corrispondono alle rispettive fasi dell'ulteriore sviluppo dell'ADS, non sono del tutto assimilabili alle varianti A, B e C descritte di seguito. Nel parere legale il coordinamento volontario per lo sviluppo degli standard (variante A) rappresenta la situazione iniziale, mentre la creazione di una competenza spettante alla Confederazione (variante C) viene indicata come alternativa (parere Glaser, pag. 4 segg. e 34 segg.).

ai Cantoni di partecipare maggiormente alla digitalizzazione dell'amministrazione, fino a plasmarla attivamente, rispetto a quanto avviene per la legislazione federale. In definitiva, questo obiettivo può essere raggiunto soltanto attraverso un'attività legislativa congiunta dei Cantoni e della Confederazione, anche se ciò comporta comunque una centralizzazione, per così dire a un solo livello, tra la Confederazione e i Cantoni¹⁰.

Tuttavia, l'esperto ha anche ammesso che l'attività legislativa congiunta comporta deficit riguardo ai principi democratici e dello Stato di diritto che devono essere compensati con misure adeguate.

Per preparare una decisione di principio sull'ulteriore sviluppo dell'ADS (norme vincolanti, centralizzazione di competenze, forma organizzativa), il Consiglio federale ha incaricato il DFF, in collaborazione con la CdC e con il coinvolgimento del Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP (Ufficio federale di giustizia, UFG), di determinare le condizioni quadro legali e la necessità di un intervento a livello legislativo nonché di redigere uno studio delle varianti che valuti i vantaggi e gli svantaggi di diverse soluzioni da un punto di vista legale e politico (in particolare politico-statale)¹¹. L'incaricato della Confederazione e dei Cantoni per l'Amministrazione digitale Svizzera, Peppino Giarritta, faceva parte del gruppo di lavoro¹² costituito per l'elaborazione dello studio delle varianti e ha garantito lo scambio di informazioni ed esperienze con l'organo di direzione operativa e quello di direzione politica dell'ADS¹³.

1.4 Studio delle varianti relative a possibili forme di collaborazione

Il presente documento descrive tre varianti delle possibili forme di collaborazione e coordinamento tra gli enti pubblici. Completa le spiegazioni fornite dal professor Andreas Glaser, che si limitavano alle possibili modalità di ulteriore sviluppo dell'organizzazione ADS con forme di collaborazione generiche, ossia non pensate appositamente per l'ADS.

Le tre varianti si possono suddividere in due categorie: cooperazione volontaria degli enti pubblici senza un'armonizzazione vincolante (variante A) e regolamentazione vincolante da parte di un'autorità centrale (varianti B e C). Per emanare norme vincolanti è necessaria una centralizzazione delle competenze, poiché le competenze legislative nell'ambito dell'amministrazione pubblica sono ripartite tra Confederazione e Cantoni¹⁴. Le competenze della Confederazione e dei Cantoni in materia possono essere delegate a un'organizzazione comune (variante B) oppure può essere definita una nuova competenza della Confederazione (variante C). Le norme relative all'armonizzazione dei processi digitali delle varianti B e C vincolano solamente gli enti pubblici e non sono rivolte (direttamente) ai privati.

Lo studio delle varianti intende fungere da base di discussione per permettere di adottare

¹⁰ Traduzione del passaggio contenuto nel parere Glaser, pag. 47 seg.

¹¹ Nota informativa al Consiglio federale del 22.9.2021

¹² Nel gruppo di lavoro hanno collaborato: per l'ADS, Peppino Giarritta (incaricato della Confederazione e dei Cantoni per l'Amministrazione digitale Svizzera); per la segreteria generale della CdC, Thomas Minger (vicesegretario generale, capo del settore Politica interna), Nadine Eckert (capoprogetto); per l'UFG, Miriam Sahlfeld (capo Settore Legislazione II), Christoph Bloch (giurista Settore Legislazione II); per la Segreteria generale (SG) del DFF, Simon Müller (capo Servizio giuridico), Angelika Spiess (giurista Servizio giuridico).

¹³ Le tre varianti per il disciplinamento della collaborazione sono state presentate all'organo di direzione operativa e a quello di direzione politica dell'ADS il 17 e 18.8.2022 da Simon Müller. Per permettere loro di prepararsi alle sedute del 28.9.2022 e 28.10.2022, a entrambi gli organi è stata consegnata una bozza dello studio delle varianti.

¹⁴ In virtù delle sue attuali competenze, la Confederazione ha già la facoltà di emanare norme vincolanti in diversi ambiti specifici riguardo all'impiego di mezzi elettronici nell'attività amministrativa, se ciò è necessario per un'attuazione uniforme e corretta del diritto federale (ad es. per la trasmissione elettronica di atti nei procedimenti civili e penali e nelle procedure di esecuzione e fallimento, per l'armonizzazione dei registri a scopi statistici o per l'introduzione dello standard informatico e-LEF per lo scambio di dati in materia di esecuzione e fallimenti). Tuttavia, non ha una competenza trasversale che le permetta di disciplinare in modo vincolante la trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica a livello nazionale.

una prima decisione di principio a livello politico-statale sulla futura forma di collaborazione nell'ambito dell'amministrazione digitale¹⁵. I risultati principali dello studio saranno presentati al Consiglio federale e all'Assemblea plenaria della CdC nella primavera 2023 sotto forma di documento interlocutorio, affinché sia possibile commissionare ulteriori chiarimenti.

2 Necessità di coordinare la trasformazione digitale nell'amministrazione pubblica

Una fornitura efficace ed efficiente di prestazioni amministrative presuppone la trasmissione, senza discontinuità, di dati strutturati tra le autorità di tutti i livelli statali. Affinché i sistemi di Confederazione, Cantoni e Comuni possano collaborare tra loro in un processo privo di discontinuità, è necessario armonizzare le condizioni quadro tecniche. Oltre a standard tecnici unitari (cfr. n. 2.1), anche la messa a disposizione di servizi tecnici uniformi (cfr. n. 2.2) che saranno utilizzati congiuntamente dagli enti pubblici può fornire un contributo importante all'ulteriore sviluppo dell'amministrazione digitale.

Non appena l'interoperabilità dei sistemi garantirà processi privi di discontinuità, anche la Confederazione, i Cantoni e i Comuni potranno condividere i rispettivi dati, a condizione che dispongano della base legale necessaria per farlo.¹⁶ Pertanto, la necessità di creare per tempo una base legale adeguata per la condivisione dei dati¹⁷ sussiste indipendentemente dalla forma di collaborazione scelta. Per questo motivo, tale aspetto non viene approfondito nel presente documento.

L'introduzione di processi digitali nell'amministrazione pubblica richiede mezzi finanziari. Per i progetti di digitalizzazione di interesse nazionale, in particolare, vi è la possibilità di finanziare la collaborazione tra gli enti pubblici mediante contributi. Se l'organizzazione sviluppa e fornisce servizi tecnici, anche questi devono essere finanziati (cfr. n. 2.3).

2.1 Standard tecnici

2.1.1 Pianificazione e sviluppo di standard tecnici comuni

L'interoperabilità dei sistemi e dei processi amministrativi richiede l'applicazione di standard tecnici uniformi da parte degli enti pubblici, ad esempio per le interfacce che collegano sistemi diversi. Attualmente gli standard riguardanti il Governo elettronico vengono elaborati dall'associazione eCH nell'ambito di un partenariato pubblico-privato¹⁸. I cosiddetti «standard eCH» non hanno carattere giuridicamente vincolante, ma hanno solo valore di raccomandazione. Gli enti pubblici li possono dichiarare vincolanti nel proprio ambito di

¹⁵ Il presente studio non è volto a chiarire se e quando l'ADS debba essere sviluppata ulteriormente. I risultati dello studio permetteranno tuttavia di rispondere a tale questione.

¹⁶ Cfr. in particolare l'art. 6 della legge federale sulla protezione dei dati (LPD; FF 2020 6695) sottoposta a revisione totale. Secondo il diritto vigente, la Confederazione e i Cantoni possono condividere dati personali soltanto in casi specifici, ossia se esiste una base legale corrispondente.

¹⁷ La competenza normativa spetta all'ente pubblico che ha la facoltà di regolamentare a livello di contenuto il trattamento dei dati nel rispettivo ambito specifico. Poiché l'utilizzo e la gestione di dati da parte di più enti pubblici semplifica la raccolta di dati personali ma fa aumentare il rischio di abusi, al fine di tutelare il diritto fondamentale all'autodeterminazione informativa (art. 13 cpv. 2 della Costituzione federale [Cost.]) è necessaria una regolamentazione a livello di legge (almeno a grandi linee e specifica per variante). Più la gestione dei dati è finalizzata ad essere condivisa, maggiore è la necessità di norme comuni o almeno armonizzate sul trattamento dei dati (in particolare sulla loro divulgazione).

¹⁸ Gli standard tecnici sono influenzati in maniera determinante dagli sviluppi a livello internazionale. Nello sviluppo dei propri standard, anche l'associazione eCH si basa su processi di standardizzazione internazionali (cfr. parere Glaser, pag. 4 seg., con esempi).

competenza¹⁹.

Contrariamente all'attività dell'associazione eCH, che si limita alla definizione di standard, le forme di collaborazione secondo le varianti A, B e C mirano a offrire ulteriori possibilità per incoraggiare gli enti pubblici a implementare gli standard, ossia ad applicarli sul loro territorio.

Per quanto concerne gli standard tecnici, tutte e tre le varianti perseguono il medesimo scopo, vale a dire garantire nel minor tempo possibile la continuità dei processi amministrativi mediante un'armonizzazione generalizzata degli standard tecnici. Quest'ultima richiede una pianificazione completa (cicli di introduzione, ciclo di vita) per lo sviluppo, l'introduzione e l'applicazione di questi standard. Il coordinamento che precede l'introduzione degli standard è quindi un aspetto centrale del processo di armonizzazione.

2.1.2 Carattere vincolante degli standard tecnici comuni

In molti casi gli standard possono produrre il loro effetto di armonizzazione anche se non sono giuridicamente vincolanti. Un'armonizzazione generalizzata degli standard tecnici può essere raggiunta anche quando gli enti pubblici decidono di applicarli in maniera volontaria, anche se ciò non dovesse avvenire contemporaneamente in tutto il Paese.

Per contro, se si vuole avere la certezza che tutti gli enti pubblici rispettino un determinato standard e lo introducano contemporaneamente, questo deve essere dichiarato giuridicamente vincolante. In teoria, questo obiettivo può essere raggiunto in due modi: lo standard può essere dichiarato vincolante direttamente in un accordo concluso da tutti gli enti pubblici oppure si può affidare a un organo competente a livello nazionale la facoltà di dichiarare lo standard vincolante. Poiché si deve partire dal presupposto che in molti settori gli standard tecnici dovranno essere modificati di frequente, nella maggior parte dei casi la dichiarazione diretta mediante accordo non sembra essere una via praticabile.

Si potrebbero anche definire standard tecnici comuni (ad es. formati dei dati, interfacce, tabelle dei codici ecc.) senza prevedere al contempo una regolamentazione uniforme dei contenuti. Questo potrebbe già consentire enormi progressi a livello di interoperabilità senza intaccare la competenza materiale degli enti pubblici. La sfida consiste pertanto nel definire gli standard in modo da salvaguardare la libertà di ciascun ente di stabilire norme materiali a propria discrezione. Se venisse centralizzata, la competenza per la definizione degli standard dovrebbe essere limitata di conseguenza.

¹⁹ Di conseguenza, gli standard eCH hanno assunto sempre maggiore importanza e rivestono un ruolo fondamentale, ad esempio, nel settore degli appalti pubblici.

Collaborazione	Grado di armonizzazione	Standard tecnici comuni
Nessuna	Ogni ente agisce a propria discrezione	Nessuno standard oppure ricorso a fonti normative private o internazionali scelte autonomamente
Variante A	Armonizzazione senza nessun carattere vincolante	Standard sviluppati congiuntamente aventi carattere di raccomandazione
Varianti B e C	Armonizzazione a livello nazionale in virtù del carattere vincolante	Standard dichiarati vincolanti per tutti gli enti pubblici

2.2 Utilizzo condiviso di servizi tecnici

2.2.1 Fornitura di servizi tecnici destinati agli enti pubblici

Un altro modo di promuovere l'armonizzazione dei processi digitali consiste nella fornitura centralizzata di servizi di base utilizzabili da una pluralità di utenti. Si pensi ad esempio alle infrastrutture che permettono di trasmettere i dati in modo sicuro, di firmare documenti o di gestire atti e processi operativi.

L'utilizzo condiviso di servizi tecnici da parte di molteplici enti pubblici facilita l'applicazione uniforme di norme comuni, la riduzione delle interfacce e la realizzazione di economie di scala. L'utilizzo condiviso è possibile con qualunque forma di collaborazione (varianti A, B e C).

2.2.2 Obbligo per gli enti pubblici di utilizzare determinati servizi tecnici

Affinché i vantaggi dell'utilizzo condiviso di servizi tecnici sopramenzionati possano essere sfruttati in modo ancor più sistematico, a determinate circostanze può essere opportuno dichiarare tale utilizzo vincolante per tutti gli enti pubblici, ossia introdurre un obbligo di utilizzo²⁰.

Nella variante A, che prevede un coordinamento volontario, l'organizzazione non può introdurre autonomamente un obbligo di utilizzo dei servizi tecnici, ma può solo raccomandare tale utilizzo agli enti pubblici coinvolti. Questi ultimi possono poi scegliere se introdurre in modo vincolante nel proprio ambito di competenza l'utilizzo del rispettivo servizio.

Diverso è il caso delle varianti B e C, perché le competenze centralizzate verrebbero definite in modo da permettere all'organizzazione comune (variante B) o alla Confederazione (variante C) di imporre a tutti gli enti pubblici l'utilizzo di un determinato servizio tecnico. Se fosse previsto un simile obbligo, gli enti pubblici dovrebbero introdurre e utilizzare un servizio tecnico specifico nel loro territorio. Il singolo ente sarebbe inoltre tenuto a disciplinare i diritti e gli obblighi dei privati nell'utilizzo di questo servizio.

²⁰ Si può ipotizzare che determinati servizi tecnici richiedano anche l'emanazione di prescrizioni materiali. Se, tuttavia, tali disposizioni non vengono parimenti emanate a livello centrale con carattere vincolante per tutti gli enti pubblici (ovvero sostanzialmente da parte dell'organo federale nell'ambito delle sue competenze), una sfida centrale, come nel caso degli standard, è quella di progettare la tecnologia in modo tale da preservare l'autonomia degli enti pubblici per la regolamentazione dei contenuti. Soluzioni che non riguardano il contenuto sarebbero, ad esempio, un'infrastruttura per la trasmissione sicura di dati o per la registrazione di tabelle con codici riferiti a dati di qualunque genere. Se invece si stabilisse in modo esaustivo quali tabelle utilizzare, ciò limiterebbe le competenze normative a livello di contenuto e probabilmente non sarebbe possibile date le premesse.

2.3 Finanziamento della trasformazione digitale

Qualunque ente pubblico che intenda partecipare a un'organizzazione secondo le varianti A e B deve assicurarsi che esista la base legale necessaria per la partecipazione finanziaria e che il suo organo legislativo approvi per tempo il processo di finanziamento. Per poter promuovere finanziariamente i progetti di digitalizzazione sviluppati da terzi, i singoli enti pubblici devono creare le basi necessarie per l'erogazione dei sussidi.

La collaborazione tra gli enti pubblici secondo le varianti A e B è garantita dalla partecipazione di singoli membri dei loro organi esecutivi nell'organizzazione. In questo contesto, i membri dell'esecutivo incaricati decidono anche in merito alla partecipazione finanziaria del rispettivo ente pubblico. Fintanto che questa partecipazione rientra nella competenza finanziaria dell'esecutivo, i membri incaricati – sempre che vi sia una decisione dell'organo esecutivo in tal senso – possono assumere tale impegno. In questo caso il margine di manovra finanziario è chiaramente limitato.

Se, in vista della collaborazione in una simile organizzazione, l'organo legislativo ha adottato decreti di finanziamento o eventualmente li ha subordinati all'approvazione del preventivo, i membri esecutivi che partecipano all'organizzazione dispongono di un margine di manovra più ampio nei limiti dei crediti stanziati.

Siccome i progetti e i compiti da finanziare vengono elaborati nell'ambito di trattative tra i membri dell'esecutivo, solitamente accade che l'organo legislativo finanziariamente competente possa solo approvare o respingere un progetto di collaborazione nel suo complesso. Pertanto, l'esecutivo ha un'influenza maggiore sull'impiego di fondi statali rispetto al caso standard in cui le relative decisioni sono prese definitivamente in seno all'ente pubblico e sulle quali può influire l'organo legislativo.

La Confederazione può promuovere finanziariamente progetti di digitalizzazione nei limiti delle sue competenze sancite dalla Costituzione. Poiché quest'ultima non prevede una competenza generale della Confederazione per la promozione di processi amministrativi digitali, essa può finanziare progetti di digitalizzazione solamente se ciò serve all'esecuzione uniforme e corretta del diritto federale, compito che a sua volta deve rientrare nelle competenze federali²¹. La promozione finanziaria da parte della Confederazione nell'ambito della trasformazione digitale richiede, da un lato, una base legale formale, che in futuro dovrebbe essere costituita dalla LMeCA²² e, dall'altro, un decreto di stanziamento dell'organo competente sotto il profilo finanziario.

²¹ Non sempre si può stabilire chiaramente se un progetto adempie questa condizione. In questo contesto sussiste un certo margine discrezionale.

²² La LMeCA prevede le seguenti modalità di promozione (stato: settembre 2022):

- assunzione di costi attinenti a convenzioni e organizzazioni (art. 6 LMeCA);
- aiuti finanziari (art. 7 LMeCA);
- finanziamento iniziale (temporaneo) relativo al periodo 2024–2027 per il promovimento di infrastrutture e servizi di base digitali urgentemente necessari (art. 16 LMeCA);
- finanziamento iniziale per il promovimento di progetti di digitalizzazione di grande interesse pubblico (art. 16a LMeCA). L'art. 16a LMeCA è stato introdotto dal Consiglio degli Stati nella sessione primaverile 2022. La LMeCA è stata discussa dal Consiglio nazionale in occasione della sessione autunnale 2022.

3 Possibili forme di collaborazione (varianti)

Di seguito sono illustrate, sulla base di tre diverse forme di collaborazione (varianti A, B e C), le opportunità e i limiti nell'armonizzazione delle condizioni quadro tecniche.

Nella variante A l'armonizzazione viene raggiunta attraverso un coordinamento volontario tra gli enti pubblici (cfr. n. 3.1). Le varianti B e C prevedono una centralizzazione delle competenze in seno a un'autorità centrale che può emanare norme vincolanti riguardo alla trasformazione digitale. Pertanto, prima di esporre le caratteristiche specifiche dell'organizzazione comune secondo la variante B (cfr. n. 3.3) e della competenza assegnata alla Confederazione secondo la variante C (cfr. n. 3.4), vengono spiegati i punti in comune delle varianti B e C (cfr. n. 3.2).

Per distinguere chiaramente le peculiarità di ciascuna variante, ne vengono dapprima descritte le caratteristiche, che in seguito sono trattate dal punto di vista dell'efficacia, del dispendio e delle ripercussioni sui principi costituzionali.

- Per quanto concerne l'*efficacia*, si deve chiarire quanto velocemente e in modo sostenibile si possa raggiungere l'obiettivo di un'introduzione rapida, generalizzata e simultanea dei processi amministrativi digitalizzati.
- Riguardo all'aspetto del *dispendio*, vengono illustrati i lavori preliminari necessari per l'attuazione di ciascuna variante (dispendio iniziale, ad es. per l'iter legislativo) e il dispendio relativo atteso per garantire l'attività dell'organizzazione (con l'indicazione di valori empirici e incertezze).
- Il terzo elemento considerato sono le *ripercussioni su quattro principi costituzionali* (federalismo, Stato di diritto, democrazia e separazione dei poteri). Viene spiegato su quali dei principi costituzionali scelti influisce ciascuna variante e in quale misura.

Infine vengono analizzati brevemente i vantaggi e gli svantaggi di ogni variante e, indicando lo scenario migliore e peggiore, vengono illustrati i limiti e le opportunità delle singole forme di collaborazione. Le caratteristiche principali delle varianti vengono poi riassunte in una tabella.

La presentazione delle varianti sotto forma di modelli – A (cooperazione volontaria), B (organizzazione comune con delega delle competenze) e C (competenza assegnata alla Confederazione) – non deve far dimenticare che ogni variante può prevedere altre forme e sottovarianti e che sono possibili anche combinazioni delle varianti stesse²³. Questo significa che anche dopo aver preso una decisione politica di principio a favore di una determinata variante, vi è ancora margine per elaborarla e svilupparla.

Ogni variante viene presentata in una forma che contiene regole il più possibile equilibrate, ossia accettabili alla luce di possibili critiche. Questo significa, ad esempio, che per la soluzione della variante C si valuta la possibilità di rafforzare la partecipazione dei Cantoni mediante nuovi strumenti.

²³ Esempi di possibili combinazioni:

- costituire un'organizzazione secondo la variante A (come l'ADS), che nel quadro della variante C affianchi la Confederazione quale gruppo di accompagnamento e come una sorta di organo politico di vigilanza aggiuntivo;
- far fornire alla Confederazione, secondo la variante C, servizi tecnici condivisi, lasciando però agli enti pubblici come previsto nella variante A la libertà di scegliere se applicare standard comuni.

3.1 Variante A: coordinamento volontario tra gli enti pubblici

3.1.1 Caratteristiche essenziali

Il coordinamento volontario secondo la variante A permette agli organi dei vari livelli statali di collaborare senza dover modificare le competenze di Confederazione e Cantoni definite nella Costituzione. Ciascun livello istituzionale opera nei limiti delle proprie competenze costituzionali; la ripartizione delle competenze prevista nella **Costituzione federale non viene modificata**. Come base per la collaborazione tra gli organi di diversi livelli statali è sufficiente una **convenzione** di diritto pubblico (in virtù dell'art. 48 Cost.). La modalità di collaborazione secondo la variante A non è legata a una forma organizzativa specifica. In linea di massima, per la costituzione dell'organizzazione **non** devono essere create nuove **basi legali** a livello federale²⁴.

Per poter pianificare e sviluppare congiuntamente condizioni quadro tecniche uniformi (standard, servizi tecnici condivisibili) è necessario che gli enti pubblici coinvolti sviluppino una visione comune (ciclo di vita, consenso tecnico). Oltre a un consenso politico di base, uno dei prerequisiti è un processo di pianificazione e sviluppo il più possibile costruttivo e integrativo negli ambiti specialistici. L'organizzazione prevista nella variante A **non** può emanare **norme generali vincolanti** (norme giuridiche) valide per gli enti pubblici e non ha nemmeno la competenza di ordinare nel caso concreto provvedimenti unilaterali vincolanti²⁵. Lo sviluppo congiunto di standard e l'utilizzo condiviso di soluzioni tecniche uniformi si basano sul **consenso politico** degli attori e sono semplici **raccomandazioni**.

L'offerta di prestazioni tecniche da utilizzare congiuntamente può essere predisposta da uno degli enti pubblici partecipanti o dall'organizzazione stessa. La delega della **fornitura delle prestazioni** a un'organizzazione terza solleva diverse questioni, come il trasferimento della competenza per l'esecuzione di procedure di appalto²⁶.

In alcuni casi l'**applicazione** di standard comuni e l'utilizzo di servizi tecnici condivisi consentono di ottenere un'ampia armonizzazione, senza che i singoli enti pubblici debbano dichiarare vincolanti i rispettivi standard o servizi tecnici nel loro territorio ed emanare norme al riguardo²⁷.

Per il **finanziamento** di progetti di digitalizzazione, nella variante A l'organizzazione può concedere sussidi utilizzando fondi comuni. Per versare contributi all'organizzazione o finanziare un progetto di digitalizzazione, gli enti pubblici partecipanti devono seguire i processi decisionali previsti dalla loro legislazione, cosa che può complicare o ritardare il

²⁴ Con l'introduzione della LMeCA, in futuro la Confederazione disporrà di una base legale che le permetterà di partecipare a organizzazioni volte a promuovere la trasformazione digitale.

²⁵ Poiché l'organizzazione non emana decisioni e norme vincolanti per i privati, non è necessaria una protezione giuridica corrispondente. Tuttavia, se dovessero verificarsi controversie concernenti gli appalti, la protezione dei dati, il principio della trasparenza, il diritto del personale ecc., si applicherebbe la via giudiziaria prevista dall'ente pubblico al quale l'organizzazione è aggregata amministrativamente (ad es. l'ADS è aggregata alla SG-DFF). Le eventuali controversie tra gli enti pubblici coinvolti devono essere composte principalmente con il negoziato e la mediazione secondo l'art. 44 cpv. 3 Cost. Se ciò non è possibile, si deve ricorrere alla procedura prevista dalla legislazione sull'organizzazione giudiziaria (possibilità di promuovere un'azione secondo l'art. 120 LTF).

²⁶ Con l'introduzione della LMeCA vengono create le basi legali a livello federale che permettono di delegare a terzi l'esecuzione di procedure di appalto.

²⁷ In molti casi è sufficiente che gli enti pubblici applichino gli standard senza dover necessariamente dichiararli vincolanti o emanare una disposizione in tal senso. Al contrario, il «Modello di prescrizioni energetiche dei Cantoni» (https://www.endk.ch/it/politica-energetica/mopec?set_language=it) è spesso citato come un riuscito esempio di armonizzazione dei contenuti privo di carattere vincolante *per i Cantoni*; da parte loro, i Cantoni emanano norme vincolanti sulla base di queste prescrizioni modello. Trattandosi di uno strumento della Conferenza dei direttori cantonali dell'energia senza una partecipazione equivalente da parte della Confederazione, la situazione effettiva è diversa da quella che caratterizza la trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica.

raggiungimento del consenso.

La collaborazione basata sul coordinamento volontario secondo la variante A offre un'**ampia gamma di possibilità** per adattarne le modalità e la forma organizzativa alle esigenze specifiche. La variante A garantisce pertanto una certa **flessibilità** e la possibilità di adeguarsi a eventuali cambiamenti.

In Svizzera la cooperazione volontaria è molto diffusa e da anni dimostra la sua efficacia. Le forme organizzative e il funzionamento possono divergere a seconda dell'obiettivo, del campo di attività e dei soggetti coinvolti. Per la forma di collaborazione della variante A si può fare ricorso a **valori empirici** sia per quanto concerne la costituzione dell'organizzazione sia riguardo ai processi operativi.

Anche la nuova organizzazione **Amministrazione digitale Svizzera** – così come l'organizzazione e-government Svizzera che l'ha preceduta – si basa sulla cooperazione volontaria. L'ADS è un esempio perfetto che rappresenta una possibile espressione della forma di collaborazione ipotizzata nella variante A. Lo *status quo*²⁸ non rappresenta tuttavia un vincolo per l'organizzazione. Per quanto concerne il funzionamento e la forma organizzativa attuali, all'interno della gamma di possibilità della variante A sussiste ancora **potenziale per un ulteriore sviluppo**, ad esempio potrebbe esserle conferita personalità giuridica²⁹.

3.1.2 Efficacia

Fintanto che vi è consenso tra gli enti pubblici, il loro coordinamento volontario permette di ottenere un'ampia armonizzazione³⁰. Il consenso degli attori e l'assenza di standard vincolanti garantiscono un **grado elevato di accettazione politica** e assicurano che vengano considerate le reali esigenze. Si presume che tale grado di accettazione sia maggiore rispetto al caso delle varianti B e C, che prevedono la centralizzazione.

Nella variante A la Confederazione e i Cantoni operano nei limiti della propria competenza costituzionale; l'attuale **ripartizione delle competenze definita nella Costituzione** rimane pertanto **invariata**. Di conseguenza, dovrebbero esserci meno contrattempi, dal momento che la discussione materiale non sarà offuscata da questioni di competenza giuridica.

La forma di collaborazione della variante A consente un'**applicazione rapida e flessibile** delle condizioni quadro tecniche armonizzate. Ottenere il consenso è più facile quando si tratta soltanto di sviluppare congiuntamente gli standard, senza dichiararli vincolanti. Se alcuni enti pubblici non intendono applicare questi standard e vogliono aspettare, gli altri enti

²⁸ L'organizzazione ADS è concepita come piattaforma politica preposta allo sviluppo di standard (n. 2 cpv. 2, primo periodo della convenzione quadro). La Confederazione e i Cantoni sono enti responsabili dell'ADS con pari diritti; le decisioni in seno all'organizzazione sono adottate solo se è raggiunto un consenso politico (n. 3.1 cpv. 1 e 2 della convenzione quadro). I Cantoni provvedono a coinvolgere i Comuni (n. 3.1 cpv. 4 della convenzione quadro). L'Unione delle città svizzere (UCS) e l'Associazione dei comuni svizzeri (ACS) possono sostenere l'ADS in qualità di partner e possono scegliere tra diverse modalità di partecipazione (n. 3.2 cpv. 1 e 2 della convenzione quadro). I singoli Comuni e il Principato del Liechtenstein possono partecipare all'ADS con contratti individuali, dai quali derivano determinati diritti e obblighi (n. 3.3 cpv. 1–3 della convenzione quadro). L'ADS formula raccomandazioni e non stabilisce norme vincolanti (n. 2 cpv. 3, primo e secondo periodo della convenzione quadro).

²⁹ Cfr. art. 4 cpv. 3 LMeCA. A causa dell'attuale forma organizzativa dell'ADS, che non è dotata di personalità giuridica propria, alcuni compiti della CSI non possono essere delegati a tale organizzazione. Per il momento la CSI sta continuando a svolgere questi compiti quale soggetto giuridico con competenze «snelle»: funge da parte contraente di contratti quadro e dichiarazioni delle condizioni a favore dei suoi membri ed è azionista principale di eOperations Svizzera SA. Tuttavia, l'obiettivo è assegnare anche questi compiti all'ADS.

³⁰ A seguito della (già avanzata) standardizzazione internazionale, si può supporre che gli enti pubblici siano interessati ad applicare gli standard nazionali sviluppati congiuntamente – che si basano sulle norme internazionali – per non essere penalizzati né all'interno della Svizzera né nei confronti degli altri Paesi.

non ne risulterebbero ostacolati e potrebbero comunque metterli in pratica.

Questa forma di collaborazione mostra i propri limiti nel momento in cui si sviluppano punti di vista differenti senza la disponibilità a trovare un compromesso. L'espressione della volontà all'interno dell'organizzazione avviene esclusivamente con il consenso politico degli attori coinvolti. L'organizzazione non può prendere decisioni vincolanti per gli enti pubblici (gli standard non possono essere imposti, ma solo sviluppati). Pertanto **non vi è alcuna garanzia di un'armonizzazione a livello nazionale** degli standard tecnici né di un utilizzo generalizzato di servizi tecnici condivisi.

3.1.3 Dispendio per l'attuazione e la fase operativa

A differenza delle varianti B e C, la variante A può essere **attuata con un dispendio relativamente modesto**. Non sono necessarie né modifiche costituzionali né basi legali formali nel diritto federale o cantonale; una convenzione analoga alla convenzione quadro ADS è sufficiente per disciplinare la collaborazione in virtù dell'articolo 48 Cost. La variante A può quindi essere realizzata più facilmente dal punto di vista politico, come dimostra l'attuazione dell'organizzazione ADS.

Nella variante A, pertanto, gli attori possono **iniziare rapidamente** ad occuparsi dei **contenuti** del progetto scelto. L'organizzazione ADS è ad esempio già operativa dal 1° gennaio 2022. Inoltre, si può ipotizzare che il lavoro sui contenuti sia agevolato dal fatto che nessun ente pubblico deve impegnarsi a rispettare regole vincolanti. In linea di principio si possono trovare **soluzioni in modo rapido e flessibile**. In alcuni casi, ottenere il consenso potrebbe comunque comportare un dispendio elevato. Tuttavia, il fatto che gli standard comuni non abbiano carattere vincolante per i singoli enti pubblici dovrebbe favorire nel complesso il raggiungimento del consenso. Per la forma di collaborazione secondo la variante A sono disponibili **valori empirici**, dal momento che è particolarmente diffusa e viene già applicata da molti anni con forme organizzative e modalità operative differenti.

Anche in caso di accordo tra le parti coinvolte, non è da escludere che alcuni enti pubblici abbiano bisogno di più tempo per l'**applicazione** degli standard o che si astengano dall'introdurre determinati standard o dall'utilizzare soluzioni tecniche comuni³¹. Una rapida attuazione da parte di alcuni enti pubblici in qualità di precursori potrebbe avere un effetto positivo sugli enti più titubanti, che verrebbero così sollecitati ad agire. Tuttavia, questa pressione potrebbe anche far sì che i suddetti enti pubblici accettino soltanto le soluzioni per le quali non vi sono ostacoli nel loro ambito di competenza e la cui attuazione sarebbe possibile in tempi brevi.

3.1.4 Ripercussioni sui principi costituzionali

La variante A tutela il **federalismo**. L'applicazione degli standard sviluppati può avvenire rapidamente in alcuni enti pubblici e fungere da «laboratorio sperimentale» per gli enti che seguiranno. Per contro, non si può garantire un'applicazione uniforme a livello nazionale e vi è il rischio di ottenere un sistema frammentato.

Poiché ogni livello statale opera nei limiti delle proprie competenze costituzionali, la variante A è quella che rispetta nel modo più coerente l'**autonomia organizzativa** dei

³¹ Se non viene ottenuto il consenso di tutte le parti, deve essere offerta la possibilità alle parti non coinvolte di partecipare a posteriori alle soluzioni sviluppate congiuntamente, ossia di poterle «acquisire» successivamente. È però importante impedire che parti non coinvolte possano beneficiare di soluzioni comuni senza partecipare al loro sviluppo e al loro finanziamento.

Cantoni e l'autonomia dei Comuni³².

I membri esecutivi degli enti pubblici coinvolti partecipano in maniera determinante al processo decisionale dell'organizzazione. Sebbene gli standard e le prestazioni offerte non siano giuridicamente vincolanti, la partecipazione dei membri esecutivi potrebbe avere di fatto effetti vincolanti con ripercussioni sui principi dello Stato di diritto, della **democrazia** e della **separazione dei poteri**. Tuttavia, la maggiore influenza dell'esecutivo va relativizzata sotto diversi aspetti³³. Nella variante A il ruolo del **potere esecutivo** è relativamente contenuto, mentre nella variante B è significativo.

3.1.5 Valutazione

Rispetto alle varianti B e C, la variante A può essere attuata più rapidamente e con un dispendio minore (ed è anche già stata attuata in una forma specifica con l'organizzazione ADS), dal momento che non richiede un iter legislativo. Per lo sviluppo congiunto di standard dovrebbe essere necessario un tempo inferiore rispetto all'emanazione e all'applicazione di norme vincolanti come previsto nelle varianti B e C. Il coordinamento volontario permette di raggiungere un'ampia armonizzazione, che però potrebbe non essere simultanea né capillare. Il grado di armonizzazione che si può raggiungere con la variante A è ancora incerto.

Scenario migliore

- ❖ Rapidi progressi nell'armonizzazione, poiché è nell'interesse degli stessi enti pubblici disporre di processi amministrativi digitali privi di discontinuità.
- ❖ Non si verificano ritardi nell'attuazione, dal momento che gli enti pubblici emanano rapidamente, laddove necessario, regole vincolanti sugli standard e sull'utilizzo di servizi tecnici condivisi nei loro territori.
- ❖ L'armonizzazione procede velocemente e in maniera capillare; può essere adattata in modo semplice e tempestivo a nuove circostanze.

Scenario peggiore

- ❖ Alcuni enti pubblici ritardano il raggiungimento del consenso. Vengono sviluppati congiuntamente solo pochi standard e non viene utilizzato quasi nessun servizio tecnico condiviso.
- ❖ Gli standard comuni non vengono applicati da alcuni enti pubblici e l'armonizzazione procede lentamente.
- ❖ Il grado di armonizzazione rimane basso; solo pochi processi digitali sono privi di discontinuità in maniera generalizzata.

³² In ogni forma di collaborazione si possono verificare limitazioni dell'autonomia cantonale e comunale nel quadro delle disposizioni relative all'attuazione del diritto federale. Queste limitazioni sussistono indipendentemente dalla collaborazione tra i livelli statali e non sono dunque rilevanti nel presente contesto.

³³ I processi tecnici di coordinamento nell'ambito dell'amministrazione digitale sono comunque di responsabilità dell'esecutivo. Nella variante A le possibilità di influenza effettive sono limitate allo sviluppo di standard e alla concessione di sussidi di minore entità. A livello strategico, i parlamenti possono ancora esercitare la propria influenza (legislazione, alta vigilanza, preventivazione).

3.1.6 Panoramica (tabella)

Nella seguente tabella vengono presentate le caratteristiche principali della **variante A** al fine di evidenziarne i vantaggi e gli svantaggi.

Efficacia	Dispendio	Principi costituzionali
<ul style="list-style-type: none"> • Nessuna garanzia di un'armonizzazione a livello nazionale (mediante standard uniformi e l'utilizzo condiviso di prestazioni/servizi tecnici) • Tempistiche diverse nell'attuazione («laboratorio sperimentale») • Vista la costante necessità di raggiungere il consenso, vi è un grado di accettazione maggiore rispetto alle varianti B e C, che prevedono la centralizzazione • Armonizzazione più vicina alle esigenze degli enti pubblici 	<p>Fase iniziale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Variante più rapida • Variante realizzabile più facilmente dal punto di vista politico <p>Fase operativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le soluzioni possono essere realizzate in modo rapido e flessibile, dato che nessuno deve impegnarsi a rispettare norme vincolanti. • La ricerca del consenso può essere impegnativa. • Potrebbero essere necessari meccanismi per garantire che le prestazioni possano essere utilizzate solo dagli attori coinvolti. 	<p>Federalismo</p> <ul style="list-style-type: none"> • La variante A tutela le competenze formali esistenti (in particolare a livello legislativo). • Rispetta maggiormente l'autonomia dei singoli enti pubblici rispetto alle varianti B e C. <p>Stato di diritto, democrazia e separazione dei poteri</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il processo è fortemente determinato dagli organi esecutivi.

3.2 Punti in comune delle varianti B e C che prevedono la centralizzazione

Le varianti B e C si differenziano dalla variante A soprattutto per il fatto che per raggiungere l'armonizzazione dei processi amministrativi digitali prevedono **norme vincolanti** emanate da un unico organo decisionale con competenze centralizzate. Le varianti B e C richiedono quindi l'accentramento delle competenze. Prima di discutere le caratteristiche specifiche delle varianti B e C (cfr. n. 3.3 e 3.4), ne illustriamo i punti in comune.

3.2.1 Caratteristiche comuni

I punti in comune delle varianti B e C risiedono nella **centralizzazione delle competenze** presso un unico organo decisionale (organizzazione comune o Confederazione). In entrambe le varianti la centralizzazione delle competenze ha la **medesima portata**, ma viene effettuata presso un soggetto differente.

Lo scopo della centralizzazione è armonizzare l'amministrazione digitale il più rapidamente possibile attraverso l'introduzione di norme vincolanti. Il trasferimento di competenze a un organo decisionale centrale richiede molto tempo. Ma una volta trasferite le competenze, è possibile introdurre **velocemente norme vincolanti**, poiché a tal fine non è necessario un consenso come invece previsto dalla variante A. La concentrazione delle competenze

presso un organo decisionale centrale garantisce l'**armonizzazione simultanea a livello nazionale** delle condizioni quadro tecniche.

La centralizzazione delle competenze comporta inevitabilmente una **perdita di autonomia** per gli enti pubblici che cedono le competenze al nuovo organo decisionale. Nella variante B la Confederazione e i Cantoni delegano le loro competenze a un'organizzazione comune, mentre nella variante C i Cantoni perdono solo le competenze che saranno attribuite alla Confederazione.

Con la centralizzazione si rischia che nel processo politico la **portata delle competenze centralizzate** venga limitata più di quanto previsto inizialmente. In caso di modifica della Costituzione vi è anche la possibilità che le nuove norme costituzionali siano respinte alle urne da Popolo e Cantoni.

Il **grado di accettazione politica** di un'armonizzazione «centralizzata» della trasformazione digitale (approccio «top-down») potrebbe essere inferiore a quello della variante A, poiché in quest'ultimo caso gli standard vengono sviluppati congiuntamente (consenso politico) e non sono vincolanti per gli enti pubblici (hanno solo carattere di raccomandazione). Nelle varianti B e C si deve quindi prevedere un certo lavoro di coordinamento prima dell'emanazione delle norme.

L'eventuale basso grado di accettazione politica delle varianti che prevedono la centralizzazione può far sì che il responsabile decisionale centrale si limiti a **questioni che suscitano il consenso** e che, a causa di questa **autolimitazione**, non sfrutti pienamente le competenze previste dalla legge. Nel caso della variante B uno dei motivi potrebbe essere il rischio di uno stallo in caso di disaccordo tra i vari livelli statali. Nella variante C non vi è alcun rischio di stallo, poiché la Confederazione può prendere decisioni anche in caso di resistenze da parte dei Cantoni. Tuttavia, la Costituzione le impone di esercitare le proprie competenze all'insegna del rispetto e del sostegno³⁴.

Se l'organo decisionale emana norme vincolanti conformemente a quanto previsto nelle varianti B e C, non si può escludere che la loro **esecuzione** coerente sia ostacolata da fattori politici o costrizioni materiali.

Nel caso delle varianti B e C, per il trasferimento delle competenze è necessario un iter legislativo a livello costituzionale, mentre nel caso della variante A la collaborazione sarà disciplinata in una convenzione. Il **dispendio per l'attuazione** delle varianti B e C è quindi nettamente maggiore rispetto a quello della variante A. Entrambe le varianti che prevedono la centralizzazione sono sostanzialmente compatibili con il principio costituzionale del **federalismo**, ma comportano mutamenti nella struttura federalista della ripartizione delle competenze.

3.2.2 Valutazione delle caratteristiche comuni

Finora non sono state raccolte esperienze nella centralizzazione di competenze legislative in una materia trasversale come quella rappresentata dalle condizioni quadro tecniche da disciplinare in questo contesto per garantire la continuità dei processi digitali dell'amministrazione pubblica. Sebbene possa essere chiaramente delimitato, l'oggetto della regolamentazione presenta numerosi punti di contatto con altri ambiti tematici e giuridici. Di conseguenza, la delega di competenze (variante B) e la definizione della competenza da assegnare alla Confederazione (variante C) comportano alcune difficoltà. Infine, non è

³⁴ Cfr. art. 43a cpv. 1, art. 46 cpv. 3 e art. 47 Cost.

ancora chiaro nemmeno il grado di accettazione politica delle norme da emanare.

3.3 Variante B: regolamentazione vincolante mediante un'organizzazione comune che riunisce Confederazione e Cantoni

3.3.1 Caratteristiche essenziali

La centralizzazione di competenze fa sì che le varianti B e C presentino alcune caratteristiche comuni, che sono già state indicate in precedenza (cfr. n. 3.2) e che quindi sono menzionate solo puntualmente di seguito.

La variante B prevede la creazione di un'**organizzazione comune** che riunisce Confederazione e Cantoni e può emanare norme vincolanti per gli enti pubblici³⁵. L'organizzazione può predisporre servizi tecnici da utilizzare congiuntamente – o esternalizzare la fornitura delle prestazioni a terzi – e dichiarare vincolante l'acquisizione di prestazioni per tutti gli enti pubblici sotto forma di obbligo di utilizzo. L'organizzazione, finanziata da Confederazione e Cantoni quali enti pubblici partecipanti, potrà versare sussidi a singoli enti pubblici o a terzi incaricati di compiti di diritto pubblico.

Affinché l'organizzazione possa emanare norme e decisioni vincolanti, la Confederazione e i Cantoni devono **trasferirle** le rispettive **competenze** negli ambiti menzionati. A tal fine occorre creare una base costituzionale specifica che permetta alla Confederazione e ai Cantoni di attribuire competenze legislative a questa organizzazione comune. Il trasferimento delle competenze e la relativa impostazione devono essere concretizzati mediante una **base legale** formale (art. 164 cpv. 1 Cost.) a livello di Confederazione (legge federale) e di Cantoni (leggi cantonali). Anziché emanare leggi cantonali i Cantoni possono concludere un trattato intercantonale alle condizioni previste dall'articolo 48 capoverso 4 Cost.³⁶ In virtù di queste basi legali, la Confederazione e i Cantoni possono concludere una **convenzione sulla collaborazione** per stabilire il funzionamento dell'organizzazione comune.

A causa della natura innovativa di questa organizzazione, la sua creazione comporterebbe un **dispendio elevato** e anche la sua attività sarebbe connotata dall'incertezza. La difficoltà risiede nel fatto che l'attribuzione di competenze a un'organizzazione comune a diversi livelli statali rappresenta una **novità per il diritto costituzionale**. La separazione delle competenze prevista dalla Costituzione federale, secondo cui un ambito giuridico o di attività compete o alla Confederazione o ai Cantoni (attuale sistema binario delle competenze) verrebbe infatti sottoposta a un'integrazione.

Pertanto, non è chiaro come le norme emanate dall'organizzazione comune debbano essere classificate nell'esistente struttura della **gerarchia delle norme**. A causa del carattere ibrido del diritto emanato congiuntamente da Confederazione e Cantoni e considerando la classica gerarchia normativa basata su una rigida separazione delle fonti del diritto, la classificazione definitiva di queste nuove norme in base agli attuali strumenti giuridici non è possibile³⁷. Per questo motivo, il livello normativo e il rapporto con il diritto federale dovrebbero essere

³⁵ La variante B corrisponde alle fasi 2 e 3 delineate per l'ulteriore sviluppo dell'ADS, che differiscono principalmente riguardo alla portata dei poteri legislativi dell'ADS. Di seguito viene illustrata la variante B nella forma definita nella fase 3.

³⁶ Per l'adozione di un trattato intercantonale che trasferisce competenze legislative è necessaria l'approvazione del parlamento del Cantone e degli aventi diritto di voto (referendum facoltativo quale requisito minimo). Dal punto di vista del contenuto, il trattato deve descrivere in modo sufficientemente preciso lo scopo, l'oggetto e la portata delle competenze legislative delegate.

³⁷ Cfr. parere Glaser, pag. 30.

disciplinati sotto forma di soluzione ad hoc creando una base costituzionale³⁸.

Per i motivi menzionati, ai fini dell'attuazione della variante B difficilmente si potrebbe ricorrere a strumenti istituzionali esistenti (protezione giuridica³⁹, vigilanza, gerarchia delle norme ecc.). Per questa forma di collaborazione istituzionalizzata tra Confederazione e Cantoni, ossia nell'ambito di un'organizzazione comune con competenze legislative delegate, non disponiamo di **alcun valore empirico**⁴⁰.

3.3.2 Efficacia

La centralizzazione delle competenze in seno a un'organizzazione comune che riunisce Confederazione e Cantoni secondo la variante B **garantisce un'armonizzazione uniforme e simultanea a livello nazionale**, poiché l'organizzazione (come la Confederazione nel caso della variante C) emana norme vincolanti e può introdurre l'obbligo di utilizzare determinati servizi tecnici.

L'organizzazione prevista nella variante B – che dispone di proprie competenze legislative a seguito della delega di competenze federali e cantonali – garantisce una certa **indipendenza** dall'influenza politica che potrebbe essere esercitata da singoli enti pubblici. Da un lato, si tratta di un'opportunità per gli organi decisionali che, a queste condizioni, possono concentrarsi sulla tematica principale senza che le loro decisioni siano influenzate o ostacolate da fattori politici. Dall'altro, questa indipendenza rischia di far prendere all'organizzazione decisioni che non rispondono alle reali esigenze degli enti pubblici dal momento che l'organizzazione non è coinvolta nei processi concreti di questi enti.

La partecipazione dei Cantoni e la grande importanza data agli aspetti federalisti dovrebbero influire positivamente sul **grado di accettazione politica**. Tuttavia, la mancanza di influenza del Parlamento federale e dei parlamenti cantonali potrebbe avere un impatto negativo su tale grado di accettazione.

Il coinvolgimento di Confederazione e Cantoni nell'organizzazione comune assicura in particolare che le **conoscenze ed esperienze dei Cantoni siano direttamente integrate nell'iter legislativo**. Ciò riduce anche il rischio che argomenti politici estranei si sovrappongano ai progetti legislativi, cosa che potrebbe verificarsi con maggiore probabilità nella variante C. Rispetto alla variante C, la variante B permette agli organi esecutivi cantonali di influire in modo più diretto su decisioni di portata nazionale⁴¹.

Nel caso di un'organizzazione comune come quella prevista nella variante B, vi è il rischio

³⁸ Si dovrà trovare un modo per considerare la preminenza del diritto federale, che tenga conto del senso e dello scopo dell'organizzazione comune. Secondo Glaser si potrebbe abolire la preminenza del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost., cfr. anche l'art. 190 Cost.) in relazione a questo nuovo livello di norme, oppure sviluppare un meccanismo che impedisca adeguatamente un influsso eccessivo da parte del diritto federale o ancora cercare altri approcci per relativizzare la preminenza di tale fonte giuridica.

³⁹ Per i privati interessati dalla normativa o dalle decisioni dell'organizzazione comune dovranno essere definite specifiche possibilità di tutela giurisdizionale (art. 29a Cost.). In caso di divergenze all'interno dell'organizzazione, si dovrà chiarire se le procedure di risoluzione delle controversie esistenti tra la Confederazione e i Cantoni nonché tra Cantoni possano essere applicate per analogia o se sia necessario sviluppare nuovi meccanismi.

⁴⁰ Attualmente è disponibile un solo esempio di applicazione della forma di collaborazione secondo la variante B: nel settore universitario, la Confederazione e i Cantoni hanno istituito un organismo comune (la Conferenza svizzera delle scuole universitarie, CSSU) a cui sono state trasferite alcune competenze. A tal fine, oltre a una disposizione specifica nella Costituzione federale (cfr. art. 63a cpv. 1, primo periodo Cost.), è stato necessario istituire un concordato ed emanare una legge federale.

⁴¹ Dopo la costituzione dell'organizzazione comune di Confederazione e Cantoni, questi ultimi avrebbero un margine di manovra limitato a livello politico, dal momento che non potrebbero più legiferare autonomamente. I Cantoni potrebbero tuttavia partecipare al processo legislativo dell'organizzazione attraverso i loro membri esecutivi (cfr. parere Glaser, pag. 59).

che divergenze di opinione possano **impedire di raggiungere la maggioranza** (eventualmente qualificata⁴²) **necessaria**. Di conseguenza, uno standard comune o una determinata soluzione tecnica potrebbero non essere introdotti in modo vincolante⁴³. Alla luce di ciò si può ipotizzare che l'organizzazione si imponga un'autolimitazione, limitandosi a **disciplinare le tematiche che suscitano il consenso** e di conseguenza ritardando l'introduzione dei processi digitali.

3.3.3 Dispendio per l'attuazione e la fase operativa

L'attuazione della variante B è quella che, tra tutte le varianti, richiede il **dispendio più elevato** e quindi anche un tempo maggiore. Oltre a una convenzione sulla collaborazione (come nella variante A), sono necessari una modifica costituzionale, leggi federali (come nella variante C), leggi cantonali o un concordato. L'iter legislativo è quindi ancora più complesso che nella variante C.

Strutturare l'organizzazione è un compito impegnativo, dal momento che **non** sono ancora disponibili **valori empirici** riguardanti questa forma di collaborazione. La novità rappresentata da questa soluzione solleva una serie di questioni non ancora discusse, come quelle relative al diritto applicabile, alla classificazione delle norme nell'ordinamento giuridico, alla protezione giuridica, al controllo e alla vigilanza degli organi. Inoltre, a causa di tale natura, questa forma di collaborazione non può fare affidamento sugli strumenti istituzionali consolidati. Occorre infine accertare che il coinvolgimento degli enti pubblici nelle organizzazioni sia definito in modo equilibrato per poter attuare l'obiettivo di una collaborazione istituzionalizzata preservando le possibilità di influenza previste dal sistema federalista.

Oltre alla costituzione dell'organizzazione comune, anche l'attività dell'organizzazione potrebbe comportare un dispendio importante. Si può ad esempio ipotizzare che, considerato il minor grado di accettazione politica rispetto alla variante A, sia necessario un certo lavoro di **coordinamento** prima dell'emanazione di norme vincolanti e anche un'opera di persuasione nel caso in cui l'ottenimento della maggioranza sia a rischio.

Se durante lo svolgimento dell'attività dell'organizzazione dovesse emergere la necessità di modificare le **basi organizzative**, ad esempio perché l'organizzazione non opera come previsto o perché le necessità sono mutate, sarebbero necessari nuovi **iter legislativi**. Qualunque adeguamento delle basi richiederebbe, rispetto alle altre due varianti, molto lavoro e comporterebbe necessariamente dei ritardi. La differenza rispetto alla variante C risiede nel fatto che la variante B necessita di molteplici iter legislativi, oltre che di un adeguamento della convenzione.

3.3.4 Ripercussioni sui principi costituzionali

L'attuazione della variante B influisce sotto vari aspetti sui principi costituzionali, come sintetizzato di seguito.

- La centralizzazione delle competenze in seno all'organizzazione comune secondo la variante B influisce sul **federalismo** in quanto principio costituzionale nella misura in cui sia la Confederazione che i Cantoni devono delegare le rispettive competenze all'organizzazione. Ciò determina una limitata perdita di autonomia degli enti pubblici

⁴² Nell'organizzazione ADS attualmente sono necessarie maggioranze qualificate, ossia la maggioranza dei rappresentanti della Confederazione e la maggioranza dei rappresentanti dei Cantoni (cfr. n. 5.2.3 cpv. 4 e n. 5.3.3 cpv. 3 della convenzione quadro).

⁴³ Per il settore universitario, all'art. 63a cpv. 5 Cost. è stata sancita una competenza sussidiaria della Confederazione nel caso in cui il coordinamento con l'organismo comune non dovesse funzionare.

coinvolti.

- Nella variante B i membri dell'organo esecutivo cantonale possono influire direttamente sull'emanazione di norme a livello nazionale. Nella variante C ciò è possibile soltanto attraverso i diritti di partecipazione dei Cantoni. Da questo punto di vista la forma di collaborazione secondo la variante B tiene maggiormente conto dell'**autonomia organizzativa** dei Cantoni rispetto alla soluzione della variante C.
- L'organizzazione comune prevista dalla variante B, le cui competenze le verrebbero delegate sia dalla Confederazione che dai Cantoni, non può essere attribuita a nessuno di questi due livelli statali proprio a causa di tale duplice delega. La delega delle competenze all'organizzazione comune **integra l'attuale sistema binario delle competenze** definito nella Costituzione federale. Di conseguenza, è necessario chiarire in che modo le norme emanate dall'organizzazione debbano essere classificate nella gerarchia dell'ordinamento giuridico federale (**gerarchia delle norme**).
- L'attuazione della variante B ha ripercussioni anche sui principi costituzionali dello **Stato di diritto**, della **democrazia** e della **separazione dei poteri**, soprattutto per quanto concerne la legittimazione democratica degli organi, delle loro decisioni e delle norme da essi emanate.

Il gruppo di lavoro è consapevole delle sfide associate all'attuazione della variante B da un punto di vista costituzionale e concorda sul fatto che tali sfide, illustrate anche nel parere Glaser, debbano essere prese seriamente in considerazione. All'interno del gruppo di lavoro, le ripercussioni della variante B sui principi costituzionali sono state valutate in modi diversi sia riguardo alla loro portata che alla loro rilevanza.

- ⇔ Alcuni membri del gruppo di lavoro riconoscono che la variante B tange i principi costituzionali. Tuttavia, per quanto riguarda l'oggetto particolarmente circoscritto della regolamentazione (standard tecnici comuni e obbligo di utilizzare determinati servizi tecnici), ritengono che la portata delle ripercussioni sarebbe sostenibile e potrebbe essere sufficientemente ridotta con misure di compensazione adeguate (si vedano le spiegazioni che seguono). Inoltre affermano che l'organizzazione tecnica dell'amministrazione è comunque in gran parte di competenza degli organi esecutivi, e anche la prassi dimostrerebbe che il legislatore di norma ne affida o delega esplicitamente l'impostazione concreta agli organi esecutivi.
- ⇔ Altri membri del gruppo di lavoro ritengono invece che la variante B pregiudichi diversi principi costituzionali che sono tra loro coordinati e calibrati. Ritengono che tale pregiudizio sia grave, dal momento che si tratterebbe di una materia trasversale e che questioni importanti riguardanti l'utilizzo di mezzi tecnici e finanziari sarebbero disciplinate al di fuori delle competenze e dei meccanismi decisionali degli organi costituzionali consolidati.

Secondo Glaser, dal punto di vista costituzionale la creazione di un'organizzazione comune determinerebbe tre problemi strutturali⁴⁴:

In primo luogo, Confederazione e Cantoni dovrebbero garantire l'alta vigilanza parlamentare. Secondariamente, per i privati eventualmente interessati dalla normativa, dovrebbero essere previste una tutela giurisdizionale (art. 29a Cost.) e una procedura di composizione delle controversie per i conflitti tra la Confederazione e i Cantoni nonché tra Cantoni. Infine, occorre chiarire l'efficacia giuridica di disposizioni normative che saranno emanate da un'organizzazione comune.

⁴⁴ Traduzione del passaggio contenuto nel parere Glaser, n. 4 del compendio, pag. 54.

Ai fini dell'attuazione della variante B l'esperto raccomanda (oltre all'osservanza dell'art. 48 cpv. 4 Cost.⁴⁵ al momento della costituzione dell'organizzazione comune), di disciplinare i problemi menzionati e di adottare a tal fine le seguenti misure⁴⁶:

- introdurre un'alta vigilanza interparlamentare per controllare gli organi dell'organizzazione comune;
- chiarire il livello normativo delle norme che saranno emanate dall'organizzazione;
- garantire la protezione giuridica e una procedura di composizione delle controversie.

Anche il fatto che queste misure possano garantire condizioni quadro sufficienti a compensare le ripercussioni sui principi costituzionali nell'ambito dell'attuazione della variante B è oggetto di pareri discordanti in seno al gruppo di lavoro.

⇔ Alcuni membri del gruppo di lavoro ritengono che queste misure di compensazione siano opportune ed efficaci per ridurre a un livello accettabile le ripercussioni – nel complesso modeste – sui principi costituzionali prodotte dalla variante B⁴⁷. Questo approccio è sostenuto anche da Glaser, che nel suo parere giudica l'attuazione della variante B realizzabile⁴⁸.

⇔ Altri membri del gruppo di lavoro – secondo cui la variante B pregiudicherebbe notevolmente i principi costituzionali – ritengono che le misure elencate siano misure di compensazione insufficienti e in parte non idonee⁴⁹.

⁴⁵ L'art. 48 cpv. 4 Cost. ([Trattati intercantionali](#)) disciplina la delega di competenze legislative ad organi intercantionali. «Mediante trattato intercantonale i Cantoni possono autorizzare organi intercantionali a emanare disposizioni contenenti norme di diritto per l'attuazione di un trattato intercantonale, a condizione che il trattato autorizzante:

- a. sia stato approvato secondo la stessa procedura applicabile alle leggi;
- b. stabilisca le linee direttrici di queste disposizioni.»

⁴⁶ Cfr. parere Glaser, pag. 27 segg.

⁴⁷ La nuova norma costituzionale che dovrebbe definire la struttura e la modalità operativa della nuova organizzazione, così come le possibilità di influenza dell'organo legislativo, deve ottenere l'approvazione di Popolo e Cantoni. In tal modo l'organizzazione comune avrebbe un grado di legittimazione sufficiente dal punto di vista dei principi del federalismo, della democrazia e dello Stato di diritto. La nuova organizzazione dovrebbe essere strutturata in modo da evitare qualunque tipo di blocco. A tal fine, le disposizioni dell'art. 48 cpv. 4 Cost. forniscono già un quadro di riferimento. Non appena l'organizzazione inizierà la sua attività, dovrà essere istituita una commissione di vigilanza interparlamentare per i suoi organi. Le norme emanate dall'organizzazione sarebbero legittimate democraticamente dalla norma costituzionale. Per il loro controllo si dovrà prevedere una tutela giurisdizionale (cfr. l'art. 29a Cost., garanzia della via giudiziaria). In questo contesto si può affermare inoltre che nel settore dell'amministrazione digitale finora non si sono riscontrate differenze fondamentali rispetto al sistema basato sulla separazione dei poteri. Affidare la competenza per i processi di coordinamento agli organi esecutivi sarebbe in linea con la logica di questo sistema. Si vedano i riferimenti nella nota 1 riguardo ad alcuni esempi di progetti di legge.

⁴⁸ Si vedano anche le risposte alle domande 1.a e 1.d nel parere Glaser.

⁴⁹ L'osservanza delle *disposizioni di cui all'art. 48 cpv. 4 Cost.* determinerebbe soltanto una legittimazione democratica molto limitata. Gli organi legislativi coinvolti potrebbero prendere decisioni solo in occasione della costituzione dell'organizzazione. La convenzione quadro ADS dimostra come tali documenti costitutivi non possano disciplinare efficacemente, al pari di una legge, i compiti che deve svolgere l'amministrazione, gli ambiti nei quali fissare priorità ecc. Una volta costituita l'organizzazione a prendere le decisioni sarebbero soltanto i suoi organi, tutti riconducibili all'esecutivo, poiché nemmeno un'eventuale assemblea plenaria potrebbe pretendere di essere considerata una rappresentanza eletta dal Popolo. Tuttavia, le decisioni degli organi potrebbero generare ripercussioni pesanti, sia dal punto di vista giuridico che da quello finanziario e politico.

Gli strumenti a disposizione di un'*alta vigilanza interparlamentare* non sarebbero sufficienti per garantire un'alta vigilanza efficace. Le competenze delle commissioni di vigilanza interparlamentari, finalizzate principalmente alla raccolta di informazioni, non offrono modalità di vigilanza paragonabili a quelle di un intero parlamento, che può influenzare le decisioni dell'esecutivo anche con interventi, decreti finanziari e modifiche di legge. 27 parlamenti non potranno mai utilizzare congiuntamente questi strumenti di vigilanza tangibili, che sono centrali nella concezione svizzera della separazione dei poteri. La facoltà delle commissioni di vigilanza comuni di condurre indagini rischia di essere minata se dietro le commissioni non c'è un parlamento che possa intervenire con fermezza in caso di necessità. In assenza di un'alta vigilanza efficace e di un controllo parlamentare, gli organi composti da rappresentanti dei diversi esecutivi potrebbero prendere decisioni e applicarle mettendo i 27 parlamenti di fronte al fatto compiuto.

Naturalmente dovrebbe essere garantita anche una *tutela giurisdizionale* (cfr. art. 29a Cost., garanzia della via giudiziaria). Questa non potrebbe però compensare il fatto che nel modello di cooperazione le norme che governano l'operato statale sarebbero per lo più stabilite dal solo esecutivo, sebbene questa sia la funzione principale dell'organo legislativo. I tribunali possono infatti applicare soltanto le norme stabilite.

3.3.5 Valutazione

Attraverso l'emanazione di norme vincolanti, la variante B permette un'armonizzazione simultanea a livello nazionale delle condizioni quadro tecniche nell'amministrazione pubblica. L'attuazione della variante B è quella che, tra tutte le varianti, richiede il dispendio più elevato perché, oltre a una modifica costituzionale, sarebbero necessarie anche l'introduzione di basi legali (a livello di Confederazione e Cantoni) e la conclusione di una convenzione sulla collaborazione. Il tempo di attesa per l'inizio del lavoro sui contenuti deve essere stimato tra i 5 e gli 8 anni⁵⁰. La delega all'organizzazione comune delle competenze di Confederazione e Cantoni richiede importanti chiarimenti e un grado elevato di innovazione nella configurazione materiale delle norme costituzionali e legali (ad es. livello normativo, protezione giuridica, composizione delle controversie). La natura innovativa di questa forma organizzativa comporta numerose incertezze riguardo all'attività dell'organizzazione.

Nel suo parere, Glaser ha valutato come segue dal punto di vista costituzionale l'organizzazione comune di Confederazione e Cantoni (estratto)⁵¹:

Tuttavia, in considerazione dell'importante ruolo dei Cantoni e dei Comuni nell'organizzazione dell'amministrazione e nella procedura amministrativa, esistono ottime ragioni per permettere ai Cantoni di partecipare maggiormente alla digitalizzazione dell'amministrazione, fino a plasmarla attivamente, rispetto a quanto avviene per la legislazione federale. In definitiva, questo obiettivo può essere raggiunto soltanto attraverso un'attività legislativa congiunta dei Cantoni e della Confederazione, anche se ciò comporta una centralizzazione, per così dire a un solo livello, tra la Confederazione e i Cantoni. Poiché l'Amministrazione federale è al contempo un importante destinatario delle norme da emanare, anche la Confederazione deve essere coinvolta in maniera determinante nel processo decisionale.

Dal punto di vista democratico, uno dei punti deboli della legislazione comune è che il rafforzamento dei Cantoni fa aumentare il potere dei governi cantonali. A prescindere da tutte le preoccupazioni riguardanti il trasferimento del potere politico all'esecutivo e alla conseguente perdita di trasparenza, per un ambito così articolato come quello dell'amministrazione è necessaria una legislazione comune di Confederazione e Cantoni. L'utilizzo delle TIC, in particolare, comporta un importante lavoro di coordinamento a livello giuridico, motivo per cui la digitalizzazione rappresenta un esemplare campo di applicazione del federalismo cooperativo. Rispetto alla centralizzazione presso la Confederazione, questa soluzione offre migliori prospettive ai fini di un'applicazione sostenibile degli standard per la digitalizzazione dell'amministrazione. Il vantaggio determinante sta nel fatto che le esperienze e l'accettazione politica dei Cantoni sono integrate nel processo legislativo e che i Cantoni possono persino esercitare una certa influenza a livello decisionale. In questo modo si può evitare una sovrapposizione di altri argomenti politici, come potrebbe accadere se le decisioni fossero prese a livello federale. La concentrazione del potere nei governi cantonali nel caso in esame può essere giustificata dal fatto che essi sono a capo delle amministrazioni cantonali che sono decisive per il successo della trasformazione digitale.

Le lacune democratiche e costituzionali associate alla legiferazione comune di Confederazione e Cantoni devono essere considerate seriamente e compensate, per quanto possibile, con un quadro giuridico adeguato.

Il ruolo preponderante (e indiscusso) assegnato al potere esecutivo nella variante B, che limita il principio della separazione dei poteri, è giudicato in maniera diversa all'interno del gruppo di lavoro.

⁵⁰ Un orizzonte temporale di 5 anni sarebbe realistico solo se, parallelamente all'elaborazione delle base costituzionale, venissero già redatte anche le disposizioni di legge.

⁵¹ Traduzione dei paragrafi contenuti nel parere Glaser, pag. 57 seg.

- ⇔ Alcuni membri del gruppo di lavoro ritengono che i numerosi organi comuni esistenti in cui agiscono membri di vari esecutivi testimoniano come la significativa portata del potere esecutivo nell'organizzazione comune secondo la variante B non costituisca un ostacolo nella prassi.
- ⇔ Altri membri del gruppo di lavoro fanno notare che nel contesto internazionale la collaborazione intergovernativa e il derivante peso assegnato al potere esecutivo sono inevitabili in mancanza di alternative. All'interno di uno Stato federale come la Svizzera, tuttavia, nel caso di una centralizzazione delle competenze la Confederazione sarebbe il giusto livello a cui affidare compiti centralizzati. Il livello federale è stato creato appositamente a questo scopo ed è integrato in un sistema bilanciato di controllo reciproco (il cosiddetto meccanismo «check and balance») per limitare il suo potere, contrariamente a quanto avviene ad esempio nel caso della recente organizzazione ADS. Se fosse prevista una competenza della Confederazione, questa sarebbe esercitata nel rispetto dei principi costituzionali esistenti e consolidati, primo fra tutti quello della separazione dei poteri.

Scenario migliore

- ❖ Dopo la costituzione dell'organizzazione comune (che necessiterà da 5 a 8 anni di tempo), quest'ultima emana norme vincolanti direttamente applicabili per tutti gli enti pubblici.
- ❖ La stretta collaborazione fa sì che per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni siano definiti soluzioni e standard tecnici che tengano conto delle reali esigenze degli enti pubblici e si dimostrino efficaci nel corso della loro applicazione.
- ❖ L'auspicata armonizzazione a livello nazionale procede rapidamente e l'obiettivo finale, ossia disporre di processi digitali privi di discontinuità tra gli enti pubblici, viene raggiunto in tempi brevi.

Scenario peggiore

- ❖ La costituzione dell'organizzazione comune subisce dei ritardi perché nel corso dell'iter legislativo si devono chiarire numerose questioni (ad es. riguardo alla delega di competenze, alla gerarchia delle norme e alla protezione giuridica). A causa di questi ritardi, l'organizzazione può iniziare la propria attività solo dopo più di 8 anni. A questo punto lo sviluppo di soluzioni tecniche negli enti pubblici si trova già a uno stadio avanzato e questi non sono disposti ad abbandonare standard e soluzioni consolidati.
- ❖ Nel processo decisionale, il mancato ottenimento della maggioranza dei voti impedisce all'organizzazione di emanare norme. Le norme emanate incontrano resistenze a livello politico e vengono attuate solo con un certo ritardo.
- ❖ La natura innovativa della forma organizzativa comporta numerose incertezze per le quali non è possibile stimare la necessità di una regolamentazione. Dopo le prime esperienze, cresce l'insoddisfazione nei confronti dell'organizzazione appena creata: a differenza delle competenze della Confederazione, non è ben integrata nella Costituzione e il suo potere non è limitato secondo i principi della democrazia e dello Stato di diritto.

3.3.6 Panoramica (tabella)

Nella seguente tabella vengono presentate le caratteristiche principali della **variante B** al fine di evidenziarne i vantaggi e gli svantaggi.

Efficacia	Dispendio	Principi costituzionali
<ul style="list-style-type: none"> • La forma organizzativa garantisce una certa indipendenza dall'influenza politica (opportunità di concentrarsi sulla tematica principale ↔ rischio di allontanarsi dalle reali esigenze). • Le conoscenze ed esperienze degli organi esecutivi cantonali e l'accettazione politica sono integrate in maniera più diretta nell'iter legislativo rispetto alla variante C. • Vi è il rischio di divergenze di opinioni tra i livelli statali che, in alcuni casi, potrebbe impedire l'adozione di decisioni. • L'accettazione politica è forse favorita dalla grande rilevanza attribuita agli aspetti federalisti / forse ostacolata dall'indebolimento dell'influenza del Parlamento federale e dei parlamenti cantonali. 	<p>Fase iniziale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maggiore dispendio di tempo rispetto alle altre varianti, in particolare per: revisione della Costituzione federale, emanazione di una legge federale e di leggi cantonali, conclusione di un concordato e di una convenzione sulla collaborazione. • Configurare l'organizzazione è un compito impegnativo. <p>Fase operativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prima di dichiarare vincolanti gli standard o i servizi può essere necessario un maggiore coordinamento rispetto alle raccomandazioni della variante A. 	<p><i>L'attuazione della variante B influisce sotto vari aspetti sui principi costituzionali. La portata, l'importanza e l'efficacia delle misure di compensazione sono oggetto di pareri discordanti in seno al gruppo di lavoro.</i></p>

3.4 Variante C: regolamentazione vincolante da parte della Confederazione

3.4.1 Caratteristiche essenziali

Analogamente alla variante B, la variante C consiste nella centralizzazione di competenze presso un unico organo decisionale, ossia la Confederazione, che può emanare e attuare norme vincolanti a livello nazionale. I vantaggi e gli svantaggi della centralizzazione delle competenze (si veda al riguardo il commento al n. 3.2). vengono indicati nuovamente di seguito, ma solo in modo puntuale.

Come menzionato in precedenza, le competenze federali esistenti non bastano per permettere alla Confederazione di emanare prescrizioni vincolanti per i Cantoni e i Comuni in materia di standard, fornitura di prestazioni o utilizzo di servizi tecnici prescindendo dagli ambiti nei quali le è consentito legiferare. Pertanto, nella Costituzione federale si dovrebbe introdurre una **competenza legislativa** chiaramente definita, trasversale (dato che riguarda tutti gli ambiti) e frammentaria (in quanto limitata agli standard tecnici e all'utilizzo di sistemi tecnici) a favore della Confederazione.

Prima di poter attuare la variante C è necessario modificare la Costituzione ed emanare una legge federale. Questo **iter legislativo** comporta un dispendio elevato e richiede del tempo.

A seconda della portata e dell'impostazione della competenza assegnata alla Confederazione (ad es. con diritti di partecipazione supplementari per i Cantoni) non è da escludere che riserve cantonali rallentino l'iter legislativo o che il Parlamento limiti la competenza a tal punto da metterne in dubbio l'efficacia e l'effetto coercitivo. Pertanto, l'**esito dell'iter legislativo** sarebbe incerto.

3.4.2 Efficacia

La soluzione della variante C si basa sulle istituzioni e sui processi affermati e ben calibrati dello Stato federale. Di conseguenza, si può ipotizzare che tendenzialmente la Confederazione, in virtù delle strutture decisionali consolidate, avrebbe un **maggiore margine di manovra** rispetto agli organi decisionali dell'organizzazione comune secondo la variante B. La Confederazione potrebbe prendere decisioni in qualunque momento, anche in presenza di resistenze da parte dei Cantoni, e avrebbe esperienza nel considerare le esigenze di questi ultimi. In caso di dissenso tra i livelli statali, nella variante B vi è per contro il rischio che non sia possibile prendere decisioni a causa del mancato raggiungimento della maggioranza di voti.

3.4.3 Dispendio per l'attuazione e la fase operativa

Ai fini dell'attuazione della soluzione che prevede la centralizzazione presso la Confederazione, si deve prevedere un **dispendio nettamente superiore a quello della variante A**, in quanto si dovrebbero dapprima apportare le necessarie modifiche costituzionali e legislative. L'attuazione della variante C comporterebbe tuttavia un **dispendio notevolmente inferiore a quello della variante B**, per la quale sarebbero necessarie anche basi giuridiche cantonali (o un concordato) e una convenzione sulla collaborazione analoga alla convenzione quadro ADS.

La competenza da attribuire alla Confederazione rappresenterebbe una novità, trattandosi di una **competenza trasversale** frammentaria. Di conseguenza, l'impostazione di una simile competenza, che dovrebbe essere strettamente limitata in termini di contenuti, richiederebbe un impegno importante.

Il grado di **accettazione politica** di norme federali (approccio «top-down») potrebbe essere inferiore rispetto a quello della variante A (nessuno standard vincolante). Nel caso della variante C, l'accettazione politica potrebbe essere pregiudicata soprattutto dalla limitazione delle competenze cantonali a seguito della centralizzazione in seno alla Confederazione. Tuttavia, potrebbe essere rafforzata dal fatto che il Parlamento federale non perderebbe la propria influenza e che i principi costituzionali sarebbero rispettati. L'uso di strutture e processi consolidati favorirebbe la trasparenza e la prevedibilità delle decisioni.

Anche nel caso di una soluzione che centralizzi le competenze presso la Confederazione,

per chiarire le esigenze degli enti pubblici e l'effettiva necessità di una regolamentazione, nonché l'esistenza di possibili ostacoli all'attuazione, dovrebbero essere previsti – oltre alle possibilità di partecipazione esistenti nell'ambito delle consultazioni – meccanismi di scambio e coordinamento per garantire il trasferimento delle conoscenze *dal basso verso l'alto* e *dall'alto verso il basso*⁵². A tal fine l'organizzazione ADS, che è già operativa e che nel caso si scelga di cambiare direzione optando per la variante C presumibilmente continuerebbe a esserlo fino alla sua attuazione, potrebbe essere trasformata in un organo consultivo⁵³.

Non appena la soluzione secondo la variante C sarà attuata, questa forma organizzativa dovrebbe rivelarsi più flessibile rispetto a quella prevista nella variante B. A seconda del contenuto e della portata delle disposizioni necessarie ai fini dell'armonizzazione tecnica, la Confederazione potrà emanare disposizioni a livello di legge o di ordinanza. Questa possibilità di **ripartire i contenuti in modo adeguato alla gerarchia delle norme** consentirebbe di raggiungere soluzioni vincolanti a livello nazionale in tempi ottimali.

Eventuali **adeguamenti delle basi organizzative** (diritto federale) sarebbero possibili secondo la procedura usuale. A differenza della variante B, non sarebbero necessarie ulteriori modifiche di disposizioni contrattuali o del diritto cantonale.

3.4.4 Ripercussioni sui principi costituzionali

L'introduzione di una nuova competenza assegnata alla Confederazione comporterebbe un trasferimento di competenze tra i livelli statali e una perdita di autonomia per i Cantoni. La concentrazione delle competenze in seno alla Confederazione tangerebbe il principio del federalismo. La competenza legislativa della Confederazione dovrebbe quindi essere frammentaria e definita nel modo più preciso possibile per garantire che l'autonomia organizzativa dei Cantoni^{54,55}, particolarmente importante nell'ambito delle autorità e dei processi amministrativi⁵⁶, e l'autonomia dei Comuni non vengano inutilmente limitate nonostante le disposizioni federali vincolanti. La forte limitazione di questa nuova competenza trasversale dovrebbe anche impedire alla regolamentazione federale di influire sulle politiche settoriali cantonali.

I diritti di partecipazione dei Cantoni, già previsti nei processi legislativi della Confederazione, potrebbero essere rafforzati mediante **ulteriori possibilità di partecipazione** (ad es. costituendo organi consultivi con rappresentanti dei Cantoni e dei Comuni, coinvolgendo tempestivamente i Cantoni nell'elaborazione di progetti legislativi, considerando i pareri divergenti maggioritari dei Cantoni, pianificando in maniera coordinata l'attuazione ecc.). In alcune circostanze, tuttavia, questi strumenti aggiuntivi potrebbero accrescere il dispendio, la complessità della procedura e il tempo necessario per l'emanazione delle norme, limitando così la **capacità di affermazione della Confederazione**.

L'introduzione di una nuova competenza assegnata alla Confederazione tutelerebbe i principi costituzionali dello **Stato di diritto**, della **democrazia** e della **separazione dei poteri**. Nella

⁵² Cfr. parere Glaser, pag. 57.

⁵³ Cfr. parere Glaser, pagg. 38, 57.

⁵⁴ Cfr. art. 43a cpv. 1, 46 cpv. 2 e 47 Cost.

⁵⁵ La libertà organizzativa dei Cantoni è già contenuta, nei suoi tratti essenziali, nell'autonomia costituzionale e comprende anche la regolamentazione dei dettagli della struttura delle autorità, la definizione delle competenze territoriali e materiali per l'adempimento dei compiti nonché delle procedure (vedi Eva Maria Belser/Bernhard Waldmann/René Wiederkehr, *Staatsorganisationsrecht*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2017, cap. 6, n. marg. 36).

⁵⁶ Cfr. parere Glaser, pag. 57 seg., in cui si sottolinea come probabilmente non esista nessun altro settore in cui l'autonomia organizzativa dei Cantoni venga altrettanto considerata come nell'amministrazione. La struttura delle autorità amministrative cantonali e comunali, in parte ulteriormente differenziata da un livello distrettuale, così come il diritto in materia di procedura amministrativa, sono molto eterogenei. L'autore osserva che anche i processi e le procedure delle autorità cantonali e comunali presentano caratteristiche distintive.

variante C gli organi che prendono decisioni vincolanti sono democraticamente legittimati (Consiglio federale, Parlamento federale) e le norme vengono emanate nell'ambito dell'iter legislativo previsto, nel rispetto del principio della separazione dei poteri. Per la protezione giuridica e in caso di controversie con i Cantoni si può fare ricorso alle strutture esistenti.

Dal momento che l'organo legislativo mantiene il suo margine di manovra effettivo, sono garantiti un processo decisionale parlamentare trasparente (eventualmente con possibilità di referendum) – anche per quanto concerne il **processo di preventivazione** per il finanziamento di prestazioni e il sovvenzionamento di progetti – e un'alta vigilanza parlamentare sull'esecutivo.

3.4.5 Valutazione

La soluzione secondo la variante C che prevede l'assegnazione della competenza alla Confederazione garantisce, al pari della variante B, un'armonizzazione simultanea a livello nazionale delle condizioni quadro tecniche. Ai fini dell'attuazione della variante C è necessario modificare la Costituzione ed emanare una legge federale. Il tempo richiesto per l'attuazione della variante C è stimato tra i 3 e i 5 anni⁵⁷.

Non appena la variante C sarà attuata, la Confederazione potrà emanare, al livello normativo adeguato, norme vincolanti conformemente ai principi costituzionali consolidati.

La variante C tutela i principi costituzionali dello Stato di diritto, della democrazia e della separazione dei poteri. Per colmare la perdita di autonomia dei Cantoni (federalismo) si possono prevedere ulteriori possibilità di partecipazione.

Scenario migliore

- ❖ La nuova competenza assegnata alla Confederazione è concepita in modo così preciso e orientato agli obiettivi che la concentrazione delle competenze non incontra alcuna resistenza da parte dei Cantoni e dei Comuni. La Confederazione potrà iniziare a emanare norme non prima di tre anni dopo.
- ❖ L'iter legislativo può essere accelerato grazie alla normazione a livello di ordinanza e ai lavori preliminari svolti parallelamente all'attuazione.
- ❖ La Confederazione potrà emanare norme vincolanti non prima di un anno dopo che le è stata assegnata la competenza, ossia quattro anni dopo l'inizio dell'attuazione della variante C. Da questo momento si può raggiungere rapidamente un'armonizzazione a livello nazionale.

Scenario peggiore

- ❖ Il trasferimento della competenza alla Confederazione e la sua impostazione sono approvati dal Parlamento solo dopo una lunga procedura di appianamento delle divergenze.
- ❖ La competenza attribuita alla Confederazione è concepita in modo impreciso; ciò determina una perdita di autonomia organizzativa per i Cantoni o, di fatto, ingerenze materiali nelle competenze cantonali.
- ❖ Dopo l'assegnazione della competenza alla Confederazione, le ulteriori possibilità di partecipazione dei Cantoni generano ritardi nell'emanazione di norme vincolanti e ostacolano la capacità della Confederazione di imporre l'applicazione delle norme.

⁵⁷ Un orizzonte temporale di 3 anni sarebbe realistico solo se, parallelamente all'elaborazione della base costituzionale, venissero già redatte anche le disposizioni di legge. A differenza della variante B è anche possibile avviare i lavori sui contenuti, ossia l'emanazione a livello di ordinanza di standard vincolanti, già durante la fase di attuazione.

3.4.6 Panoramica (tabella)

Nella seguente tabella vengono presentate le caratteristiche principali della **variante C** al fine di evidenziarne i vantaggi e gli svantaggi.

Efficacia	Dispendio	Principi costituzionali
<ul style="list-style-type: none"> • Il margine di manovra è tendenzialmente maggiore grazie a strutture decisionali consolidate (contrariamente alla variante B). • L'eventuale dissenso tra i livelli statali non porta a una situazione di stallo, poiché la Confederazione può prendere le decisioni finali. 	<p>Fase iniziale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dispendio nettamente maggiore rispetto alla variante A (modifiche costituzionali e legislative), ma anche sensibilmente inferiore rispetto alla variante B (nessuna legge cantonale, nessuna convenzione sulla collaborazione) • Accettazione politica forse pregiudicata dalla centralizzazione presso la Confederazione (è necessario uno sforzo maggiore per convincere i Cantoni) o forse rafforzata dal mancato indebolimento del Parlamento federale e dalla tutela di principi costituzionali e strutture consolidati (è necessario uno sforzo minore per convincere il Parlamento) <p>Fase operativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ripartendo il contenuto delle norme al livello normativo adeguato (leggi, ordinanze), è possibile ottenere soluzioni vincolanti in tutto il Paese in tempi ottimali. 	<p>Federalismo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centralizzazione presso la Confederazione (competenza federale chiaramente delimitata) • La perdita di autonomia dei Cantoni può essere parzialmente compensata grazie all'introduzione di ulteriori possibilità di partecipazione (ad es. considerando i pareri divergenti maggioritari dei Cantoni, introducendo quorum ai fini dell'approvazione o dichiarando vincolanti i pareri divergenti), che andrebbe però a scapito della capacità di imporsi della Confederazione <p>Stato di diritto, democrazia e separazione dei poteri</p> <ul style="list-style-type: none"> • Questi principi vengono tutelati e bilanciati in modo opportuno con il federalismo.