



19 settembre 2023

---

# **Guida all'interpretazione e all'elaborazione di pre- scrizioni formali nel diritto pubblico della Confederazione**

---



## Indice

<b>1</b>	<b>Introduzione</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Panoramica</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Panoramica delle prescrizioni formali nella legge federale sulla procedura amministrativa</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Interpretazione e applicazione di prescrizioni formali al di fuori della legge sulla procedura amministrativa</b> .....	<b>6</b>
4.1	Tenore .....	7
a.	La forma scritta semplice del CO non richiede automaticamente la firma... 7	7
b.	«Forma cartacea» non equivale automaticamente a «firma autografa»..... 7	7
c.	«Firma» e «firma elettronica»: nozioni soggette a interpretazione .....	8
4.2	Obiettivi delle prescrizioni formali .....	8
a.	Fissazione dell'informazione.....	8
b.	Protezione dell'integrità dei documenti .....	9
c.	Protezione dell'autenticità dei documenti.....	9
d.	Protezione contro decisioni non ponderate.....	9
e.	Data della finalizzazione.....	9
f.	Funzione probatoria? .....	9
<b>5</b>	<b>Elaborazione di prescrizioni formali</b> .....	<b>10</b>
5.1	Fissare il livello di protezione deliberatamente .....	10
5.2	Permettere lo svolgimento elettronico dei processi aziendali .....	11
5.3	Valutare le alternative alle firme elettroniche secondo la FiEle .....	12
5.4	Evitare l'espressione «prova per testo» .....	13
5.5	Considerare la conseguenza giuridica dell'inosservanza delle prescrizioni formali .....	13
<b>6</b>	<b>Osservazioni sugli obblighi di usare un modulo (digressione)</b> .....	<b>14</b>
<b>7</b>	<b>Conclusione</b> .....	<b>15</b>
<b>1</b>	<b>Introduzione</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Panoramica</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Panoramica delle prescrizioni formali nella legge federale sulla procedura amministrativa</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Interpretazione e applicazione di prescrizioni formali al di fuori della legge sulla procedura amministrativa</b> .....	<b>6</b>
4.1	Tenore.....	7
a.	«Forma scritta» non equivale automaticamente alla forma semplice del CO .....	7
b.	«Forma scritta» non equivale automaticamente a «forma cartacea»..... 7	7
c.	«Firma» e «firma elettronica»: nozioni soggette a interpretazione .....	8
4.2	Obiettivi delle prescrizioni formali .....	8
a.	Fissazione dell'informazione.....	8
b.	Protezione dell'integrità dei documenti .....	9
c.	Protezione dell'autenticità dei documenti.....	9
d.	Protezione contro decisioni non ponderate.....	9
e.	Data della finalizzazione.....	9
f.	Funzione probatoria? .....	9

<b>5</b>	<b>Elaborazione di prescrizioni formali.....</b>	<b>10</b>
5.1	Fissare il livello di protezione deliberatamente .....	10
5.2	Permettere lo svolgimento elettronico dei processi aziendali .....	11
5.3	Valutare le alternative alle firme elettroniche secondo la FiEle .....	12
5.4	Evitare l'espressione «prova per testo» .....	13
5.5	Considerare la conseguenza giuridica dell'inosservanza delle prescrizioni formali .....	13
<b>6</b>	<b>Osservazioni sugli obblighi di usare un modulo (digressione).....</b>	<b>14</b>
<b>7</b>	<b>Conclusione .....</b>	<b>15</b>

## 1 Introduzione

Lo scopo della presente guida è offrire all'Amministrazione federale, in particolare ai servizi giuridici degli uffici, i mezzi necessari per interpretare le prescrizioni formali di diritto pubblico e per elaborarle in modo che siano applicabili nella pratica e compatibili con la digitalizzazione<sup>1</sup>. Le prescrizioni formali devono adempiere i loro obiettivi (p. es. proteggere l'integrità e l'autenticità dei documenti<sup>2</sup>), senza intralciare processi opportuni. In altre parole, si tratta di eliminare inutili barriere burocratiche assicurando nel contempo l'adempimento degli obiettivi di protezione esistenti, sempreché siano tuttora pertinenti, e di coprire l'eventuale nuovo fabbisogno di protezione. In questo modo le prescrizioni formali possono contribuire a che lo svolgimento analogico o elettronico di processi avvenga in modo efficiente e rispetti la certezza del diritto. I punti di partenza sono l'interpretazione delle prescrizioni esistenti (cfr. n. 3 e 4) e l'elaborazione mirata di nuove prescrizioni o di prescrizioni da rivedere (cfr. n. 5). A tal fine sarà sfruttato il margine di manovra del diritto pubblico per permettere offerte digitali.

Il presente documento si concentra sugli aspetti giuridici delle prescrizioni formali. Informazioni di fondo e spiegazioni generali sulle firme digitali figurano nei documenti elaborati dall'[Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione \(UFIT\)](#), dall'[Ufficio federale delle comunicazioni \(UFCOM\)](#) e dal [Settore «Trasformazione digitale e governance delle TIC» \(TDT\)](#) della Cancelleria federale (disponibile in francese e tedesco).

La guida offre indicazioni sull'interpretazione delle prescrizioni formali conformemente alla prassi dell'Ufficio federale di giustizia (UFG). L'applicazione delle prescrizioni formali conforme al diritto resta di responsabilità dell'unità amministrativa competente.

## 2 Panoramica

La guida mostra che l'assenza di una definizione legale della forma scritta nel diritto pubblico della Confederazione consente una certa flessibilità. In un primo tempo, vanno interpretate le prescrizioni formali per individuare i margini di manovra contenuti nel diritto in vigore. Occorre quindi chiedersi innanzitutto quale ordinamento fondamentale regge un determinato svolgimento elettronico di processi aziendali e quali prescrizioni sovraordinate devono essere considerate.

Se si tratta di prescrizioni formali nel campo dell'*azione amministrativa formale* in una procedura amministrativa di prima istanza (concretamente: per la trasmissione elettronica di atti scritti a un'autorità o per la notifica elettronica di decisioni), si applicano le disposizioni pertinenti della legge federale del 20 dicembre 1968<sup>3</sup> sulla procedura amministrativa (PA) e quelle dell'ordinanza del 18 giugno 2020<sup>4</sup> sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito di procedimenti amministrativi (OCE-PA; in particolare gli art. 21a e 34 cpv. 1<sup>bis</sup> PA). Maggiori informazioni sulle prescrizioni di forma generali relative alla procedura amministrativa figurano al n. 3.

Le disposizioni generali della PA sono precisate in diversi modi nelle *leggi speciali* le quali possono prevedere anche disposizioni derogatorie. Numerose prescrizioni formali previste da leggi speciali disciplinano inoltre le procedure che non rientrano nel campo di applicazione

<sup>1</sup> In base al mandato del Consiglio federale del 10.06.2022, cfr. [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentazione > Comunicati stampa > Avviso di pubblicazione del 10.06.2022 relativo al rapporto sui requisiti formali nel diritto pubblico [Rapport sur l'examen des prescriptions de forme en droit public](#) (disponibile in francese e tedesco).

<sup>2</sup> La presente guida parte dal presupposto che le prescrizioni formali si basano su *documenti*. Sempre più spesso, tuttavia, lo scambio di *dati* avviene anche in forme che non rinviano necessariamente alla nozione di «documento». Numerosi principi della guida possono essere trasposti per analogia alle situazioni in cui pacchetti di dati sono trasmessi da macchina a macchina senza mai apparire ai nostri occhi come un documento distinto e completo.

<sup>3</sup> RS 172.021

<sup>4</sup> RS 172.021.2

della PA (p. es. la procedura di notifica)<sup>5</sup>. Il n. 4 contiene indicazioni per l'interpretazione e l'applicazione delle prescrizioni formali stabilite da leggi speciali. A seconda dei casi, può sorgere anche la questione della delimitazione tra diritto civile e diritto amministrativo (doppie norme), precisato che le nozioni di diritto amministrativo non dovrebbero essere interpretate automaticamente come nel diritto civile, ma che occorre ridare il significato specifico del disciplinamento di diritto amministrativo<sup>6</sup>.

Una revisione dovrebbe essere presa in considerazione solo se una determinata prescrizione formale intralcia lo svolgimento di processi efficienti, in particolare se ostacola costantemente i processi digitali. Le prescrizioni formali necessarie in un determinato caso di applicazione devono essere stabilite in funzione delle esigenze di protezione concrete. Il n. 5 contiene indicazioni per l'elaborazione delle prescrizioni formali.

### 3 Panoramica delle prescrizioni formali nella legge federale sulla procedura amministrativa

Come è noto, la procedura amministrativa si svolge principalmente per scritto. Tuttavia, la PA non contiene un principio generale esplicito della forma scritta<sup>7</sup>. Non contiene nemmeno una definizione legale della nozione di «forma scritta». Piuttosto, occorre fare le seguenti distinzioni:

- Non esiste una regola generale secondo la quale *gli atti delle parti indirizzati alle autorità* debbano necessariamente essere consegnati in forma scritta per essere giuridicamente validi. L'articolo 21 capoverso 1 PA disciplina esplicitamente il rispetto dei termini nel caso della consegna di atti scritti. Tra questi s'intendono, rispetto alle comunicazioni orali, gli atti registrati su un supporto permanente<sup>8</sup>. Dalla disposizione non risulta inoltre che gli atti delle parti debbano sempre essere consegnati in forma scritta<sup>9</sup>. La PA non prescrive nemmeno l'obbligo esplicito della firma per gli atti scritti<sup>10</sup>. Sono fatte salve prescrizioni formali specifiche: l'*atto di ricorso*, per esempio, deve contenere la firma del ricorrente o del suo rappresentante (art. 52 cpv. 2 PA)<sup>11</sup>. Anche numerose leggi speciali contengono prescrizioni formali complementari per gli atti delle parti che vanno al di là della PA. È l'interpretazione che ne determina il contenuto (cfr. n. 4).
- Per *gli atti scritti trasmessi dalle parti alle autorità per via elettronica* l'articolo 21a capoverso 2 PA richiede la firma elettronica qualificata secondo la legge del 18 marzo 2016 sulla firma elettronica (FiEle)<sup>12</sup>. Se invece l'identificazione del mittente e l'integrità della comunicazione è garantita in un altro modo appropriato non è richiesta la firma elettronica qualificata (art. 6 cpv. 1 OCE-PA). Sono eccettuati i casi in cui la firma è prescritta ad esempio per l'atto di ricorso secondo l'articolo 52 capoverso 1 PA (cfr. sopra). Se questo è il caso va stabilito con l'interpretazione (cfr. le indicazioni di cui al n. 4). Nei numerosi casi di applicazione in cui la firma *non* è prescritta, l'autorità può prevedere

<sup>5</sup> Dal rapporto sulle prescrizioni formali (nota 1) emerge che esistono più di 1700 requisiti formali di legge in 390 atti legislativi del diritto federale e che la maggior parte di essi richiede la forma scritta.

<sup>6</sup> Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berna 2022, n. 372.

<sup>7</sup> Cfr. Benjamin Schindler, in: Auer/Müller/Schindler, *Kommentar VwVG*, 2a ed. 2019, Introduzione n. 19, secondo il quale nonostante la predominanza della forma scritta della procedura attraverso tutta la legge come «un filo rosso», quest'ultima non la prescrive espressamente.

<sup>8</sup> Patricia Egli, in: Waldmann/Krauskopf, *VwVG – Praxiskommentar*, 3a ed. 2023, n. 3 ad art. 21 PA; Urs Peter Cavelti, in: Auer/Müller/Schindler, *Kommentar VwVG*, 2a ed. 2019, n. 7 ad art. 21 PA.

<sup>9</sup> Le autorità devono recepire le comunicazioni orali delle parti, per esempio nel quadro di un'audizione o di un sopralluogo (art. 12 lett. b e d PA) e allestirle in una forma appropriata per l'ulteriore procedura (in particolare, devono essere verbalizzate, DTF 130 II 473 consid. 4.4).

<sup>10</sup> Egli (nota 8), n. 3 ad art. 21 PA; Cavelti (nota 8), n. 8 ad art. 21 PA.

<sup>11</sup> Per quanto riguarda la giurisprudenza relativa alla trasmissione di atti giuridici per e-mail o telefax, si vedano le considerazioni di René Wiederkehr/Christian Meyer/Anna Böhme, *OFK-VwVG Kommentar* 2022, n. 16 segg. ad art. 21 PA.

<sup>12</sup> RS 943.03

metodi d'identificazione alternativi quali la firma elettronica o il sigillo elettronico regolamentati<sup>13</sup> e altre alternative ancora (cfr. gli esempi di cui al n. 5).

- *Le decisioni delle autorità* vanno in linea di massima notificate per scritto (art. 34 cpv. 1 PA); la forma orale è permessa eccezionalmente per la notifica di decisioni incidentali alle parti presenti (cpv. 2). Rare eccezioni sono previste nelle leggi speciali (p.es. art. 13 cpv. 1 LAsi). La notifica elettronica è retta dall'articolo 34 capoverso 2 PA (si veda qui sotto). La forma scritta è un requisito per la validità della decisione. Permette di chiarire il contenuto della decisione e dà alle persone interessate la possibilità di interporre ricorso contro la stessa<sup>14</sup>. Altri requisiti di forma delle decisioni risultano dall'articolo 35 PA<sup>15</sup>. Secondo la recente giurisprudenza, la validità di una decisione fondata sul diritto federale non richiede una firma, nella misura in cui non la richieda il diritto applicabile<sup>16</sup>. Secondo il Tribunale amministrativo federale questo non vale solo per le decisioni notificate collettivamente, ma anche per quelle individuali<sup>17</sup>. In ogni caso, dal requisito della forma scritta non risulta la necessità della firma autografa. In assenza di una firma nonostante l'obbligo di diritto positivo, la decisione è generalmente soggetta a ricorso, ma non è considerata nulla<sup>18</sup>.
- *Le decisioni delle autorità possono essere notificate per via elettronica*, se i destinatari vi acconsentono (art. 34 cpv. 1<sup>bis</sup> PA). Per quanto riguarda i dettagli della notifica per via elettronica la legge precisa unicamente che le decisioni notificate «sono munite di una firma elettronica» (art. 34 cpv. 1<sup>bis</sup> secondo periodo PA). I dettagli sono disciplinati nell'OCE-PA. Le disposizioni pertinenti in materia di notifica si trovano negli articoli 8 – 10 OCE-PA. L'autorità è libera di decidere se munire le decisioni di un sigillo elettronico regolamentato o di una firma elettronica qualificata (art. 9 cpv. 4 OCE-PA).

Osservazione: il disegno di legge federale concernente le piattaforme per la comunicazione elettronica nella giustizia (D-LCEG)<sup>19</sup> prevede l'adeguamento degli articoli 21a e 52 PA. Secondo tale disegno vengono meno le esigenze in materia di firma per i privati, se l'utente registra i documenti attraverso la piattaforma corrispondente secondo l'articolo 6 OCE-PA.

#### **4 Interpretazione e applicazione di prescrizioni formali al di fuori della legge sulla procedura amministrativa**

Le leggi speciali contengono numerose prescrizioni formali che precisano le disposizioni generali della PA summenzionate o che vi derogano. Vi si aggiungono prescrizioni formali previste da leggi speciali che regolano i processi che non rientrano nel campo di applicazione della PA (p. es. la procedura di notifica). Queste prescrizioni formali vanno interpretate, come tutte le altre norme giuridiche, secondo i metodi di interpretazione riconosciuti: il tenore, la si-

<sup>13</sup> Urs Peter Cavelti, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar VwVG, 2a ed. 2019, n. 17 ad art. 21a PA.

<sup>14</sup> Regina Kiener/Bernhard Rüttsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3a ed. 2020, n. 819.

<sup>15</sup> Oltre a una designazione corretta, la decisione deve anche indicare l'autorità che ha reso la decisione (designazione ufficiale dell'unità amministrativa che ha reso la decisione), nella misura in cui ciò non possa essere dedotto da un organo di pubblicazione ufficiale (DTF 128 V 82 consid. 2b), cfr. sull'intera tematica, Lorenz Kneubühler/Ramona Pedretti, in: Auer/Müller/Schindler, VwVG-Kommentar, 2a ed. 2019, n. 8 ad art. 34 PA.

<sup>16</sup> TAF A-6102/2019 del 23 marzo 2023 consid. 5.2. In quale misura la firma autografa o in facsimile rientri nella forma scritta (prevista dalla legge) non è ancora stato del tutto chiarito secondo Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8a ed., Zurigo/San Gallo 2020, n. 1067.

<sup>17</sup> Cfr. DTF 112 V 87 consid. 1 e DTF 105 V 248 consid. 4; Sentenze del TAF C-1410/2013 del 23 febbraio 2015 consid. 1.2.3, A-8603/2010 del 23 agosto 2011 consid. 3, A-438/2009 dell'8 marzo 2011 consid. 9.1.2 e A-4580/2007 del 17 gennaio 2008 consid. 3.2.

<sup>18</sup> TAF A-2588/2013 del 4.2.2016, consid. 2.6; B-6065/2013 del 3.11.2015 consid. 5.1.3.

<sup>19</sup> FF 2023 680

stematica, la genesi, il senso e lo scopo (ovvero il «pluralismo dei metodi» secondo il Tribunale federale)<sup>20</sup>. Le seguenti spiegazioni sono incentrate sull'elemento grammaticale e su quello teleologico.

#### 4.1 Tenore

Numerose disposizioni del diritto federale usano termini quali «per scritto» o «forma scritta». Dal punto di vista grammaticale sono utili le seguenti indicazioni:

##### a. «Forma scritta» non equivale automaticamente alla forma semplice del CO

Le espressioni quali «per scritto» usate nel diritto civile permettono di dedurre in maniera piuttosto affidabile che si tratta della forma scritta semplice secondo il Codice delle obbligazioni (CO)<sup>21</sup>. Ne risulta che è necessaria una firma autografa o una firma elettronica qualificata corredata di una marca temporale qualificata ai sensi della FiEle (art. 13 e 14 cpv. 2<sup>bis</sup> CO).

In linea di principio, la mancanza di una definizione legale di «forma scritta» nel diritto pubblico della Confederazione non permette di trarre conclusioni automatiche<sup>22</sup>: se ad esempio, una comunicazione obbligatoria deve essere fatta «per scritto» o una domanda trasmessa «in forma scritta» occorrerebbe interpretare queste esigenze in modo aperto.

Esempio:

l'articolo 13 capoverso 1 dell'ordinanza del 14 maggio 2014<sup>23</sup> sugli atterraggi esterni prescrive che le autorizzazioni sono rilasciate su domanda «scritta». Ciò non significa automaticamente che le domande debbano essere firmate o corredate di una firma elettronica qualificata (cfr. n. 3 ad art. 6 cpv. 1 OCE-PA).

Vi sono numerose disposizioni simili che possono facilmente essere interpretate nel senso della richiesta di un testo scritto, ma non di una firma autografa o di una determinata firma elettronica. L'espressione «per scritto» equivale quindi in primo luogo all'esclusione della forma orale o di manifestazioni tacite. Un'interpretazione simile è opportuna ai fini dell'elaborazione di processi interamente elettronici.

Da ciò occorre distinguere il caso in cui la firma, autografa o elettronica, è prescritta secondo l'interpretazione (cfr. qui sotto)<sup>24</sup>. La giurisprudenza e la dottrina formulano altresì una riserva per la conclusione di contratti di diritto amministrativo<sup>25</sup>. Ne consegue che occorre rispettare l'esigenza della forma scritta secondo l'articolo 13 CO; le eccezioni richiedono una base (esplicita) nella pertinente legge speciale.

##### b. «Forma scritta» non equivale automaticamente a «forma cartacea»

Da espressioni quali «per scritto» non si lascia desumere automaticamente che i documenti devono necessariamente essere presentati in forma cartacea. Occorre piuttosto partire dal presupposto che anche i documenti elettronici possono essere supporti scritti. Ciò vale in particolare anche nel caso in cui la prescrizione formale in questione deve essere interpretata

<sup>20</sup> Cfr. a titolo di esempio: DTF 145 II 270 consid. 4.1.

<sup>21</sup> RS 220

<sup>22</sup> Cfr. il rapporto sulle prescrizioni formali (nota. 1), n. 1.2. Il Tribunale federale ha già ritenuto nella DTF 105 V 248 consid. 4b che non conviene applicare per analogia le disposizioni di diritto civile sulla forma scritta alla procedura amministrativa del diritto delle assicurazioni sociali, poiché queste ultime disposizioni partono da condizioni completamente diverse (confermata dalla DTF 108 V 232 consid. 2a).

<sup>23</sup> RS 748.132.3

<sup>24</sup> Cfr. p. es. DTF 142 V 152 consid. 2.4, secondo la quale l'opposizione contro una decisione dell'assicurazione infortuni trasmessa per e-mail è irricevibile, perché non contiene la firma richiesta dall'art. 10 cpv. 4 primo periodo dell'ordinanza sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (OPGA; RS 830.11) per le opposizioni da inoltrare per scritto.

<sup>25</sup> Cfr. Tschannen/Müller/Kern (nota 6), n. 997 con rinvio alla sentenza del TF 1C\_61/2010 del 2.11.2010, consid. 4.1.

nel senso della forma scritta semplice del CO (art. 14 cpv. 2<sup>bis</sup> CO). I documenti elettronici devono quindi essere corredati di una firma elettronica qualificata con marca temporale qualificata.

### c. «Firma» e «firma elettronica»: nozioni soggette a interpretazione

Se un atto legislativo richiede una «firma», sarà l'interpretazione a stabilire se è ammessa solo la firma autografa, se la firma deve essere apposta in originale su carta o se occorre considerare anche le firme elettroniche. Secondo l'UFG, la prima ipotesi presuppone una prescrizione esplicita o una motivazione qualificata fondata su altri elementi d'interpretazione.

Esempio:

per la firma di un referendum facoltativo la legge prescrive esplicitamente la firma «autografa» (cfr. art. 61 cpv. 1 della legge federale del 17 dicembre 1976<sup>26</sup> sui diritti politici [LDP]). Le firme elettroniche sono quindi escluse.

Se secondo l'interpretazione il termine «firma» ingloba anche le firme elettroniche o se un atto legislativo esige semplicemente una «firma elettronica» senza porre particolari esigenze alla qualità della stessa, si pone la questione di quali esigenze debbano essere soddisfatte nello specifico. Per richiedere una firma elettronica *qualificata* secondo la FiEle (ed eventualmente una marca temporale qualificata), occorre una corrispondente motivazione (in particolare sulla base del tenore [p. es. art. 18 cpv. 4 dell'ordinanza del 17 ottobre 2007<sup>27</sup> sul registro di commercio] o sulla base di un'interpretazione teleologica). Una tale interpretazione è ovvia nei casi in cui è richiesta una firma autografa su carta, visto che queste due componenti delle prescrizioni formali sono generalmente equiparate (cfr. la regola per il diritto privato di cui all'art. 14 cpv. 2<sup>bis</sup> CO: «... è equiparata alla firma autografa ...»).

## 4.2 Obiettivi delle prescrizioni formali

La questione degli obiettivi che una prescrizione formale deve soddisfare è spesso determinante ai fini dell'interpretazione. Numerose prescrizioni risalgono a un'epoca in cui la comunicazione elettronica non era ancora così diffusa. Di conseguenza, le vecchie pubblicazioni dell'Amministrazione federale, la letteratura e la giurisprudenza menzionano solo l'apposizione della firma autografa. Da ciò non si può desumere che esista solo questa possibilità di attuazione. Le nuove tecnologie presentano rischi in parte diversi. Le prescrizioni formali dovrebbero essere interpretate in modo da permettere il raggiungimento dei loro obiettivi nel quadro dell'attuale stato della tecnica. Gli obiettivi più diffusi sono i seguenti:

### a. Fissazione dell'informazione

La redazione («stesura», «compilazione») comporta una fissazione permanente dell'informazione rispetto all'espressione orale (p. es. telefonica) o alla manifestazione tacita di volontà. Per fissare l'informazione sono a disposizione diverse tecnologie (documenti cartacei o elettronici quali e-mail, PDF, moduli online ecc.). A seconda del caso, occorre prestare particolare attenzione alla permanenza della leggibilità e quindi scegliere un formato di dati (p. es. PDF, eventualmente PDF/a che garantisce la leggibilità a lungo termine e la protezione contro la falsificazione) e un supporto di dati adeguati. Va notato che la fissazione dell'informazione, di per sé, non richiede una firma autografa o elettronica.

---

<sup>26</sup> RS 161.1

<sup>27</sup> RS 221.411

### **b. Protezione dell'integrità dei documenti**

Sia le firme autografe sia quelle elettroniche possono aiutare a verificare se i documenti sono stati modificati successivamente, con un dispendio e un grado di affidabilità che variano da caso a caso. Il livello di protezione necessario per l'integrità e quindi anche le misure di protezione concrete variano a seconda del caso di applicazione. È determinante il rischio che i documenti siano falsificati o che si asserisca che sono falsificati e che l'autenticità dei documenti possa essere provata.

### **c. Protezione dell'autenticità dei documenti**

Di regola, la firma autografa, così come le firme elettroniche, servono ad attribuire il contenuto di un documento a un autore e di verificare a posteriori (p. es. in caso di contestazione), nel modo più affidabile possibile, se l'attribuzione indicata sul supporto è effettivamente corretta (verifica dell'autenticità del documento). Anche in questo contesto il dispendio necessario per la verifica e il grado di affidabilità differiscono da caso a caso. Il livello di protezione necessario per l'autenticità e quindi anche le misure di protezione concrete variano a seconda del caso di applicazione.

### **d. Protezione contro decisioni non ponderate**

Le prescrizioni formali servono spesso a fare in modo che l'autore del documento assuma la consapevolezza, attraverso una specie di rituale, del significato dell'atto e che quindi non agisca in modo avventato. Ciò è rilevante nei casi della firma autografa e della firma elettronica qualificata e, in misura ancora maggiore, in quello dell'atto pubblico noto nel diritto civile. Tuttavia, anche la semplice stesura senza firma autografa o elettronica può avere un certo effetto.

### **e. Data della finalizzazione**

La marca temporale qualificata associata alla firma elettronica consente di provare in maniera affidabile il momento della finalizzazione del documento<sup>28</sup>. Anche l'indicazione della data accanto alla firma autografa può avere un certo valore probatorio. Ciò può assumere importanza nel quadro dell'elaborazione di procedure conformi alla certezza del diritto.

Occorre distinguere il momento dell'apposizione della firma autografa o elettronica da quello in cui il destinatario riceve il documento (p. es. il momento in cui l'autorità di ricorso riceve l'atto di ricorso). La PA prevede regole specifiche concernenti il rispetto dei termini non riferite alla firma autografa o elettronica (art. 21 e 21a cpv. 3 PA e art. 5a e 9 cpv. 1 e 2 lett. b OCE\_PA).

### **f. Funzione probatoria?**

Se si considerano gli obiettivi summenzionati con questo grado di dettaglio, la spesso citata «funzione probatoria» non ha nulla di nuovo: possono essere provati in particolare il contenuto fissato, l'integrità, l'autenticità, il rispetto di un rituale per evitare decisioni non ponderate e la data della finalizzazione del documento.

---

<sup>28</sup> La firma elettronica non fornisce di per sé un'indicazione sulla data della finalizzazione. Quest'ultima può essere confermata solo se è associata a una marca temporale. Gestire un proprio sistema marcatempo non è complesso; il problema è che il fornitore può definire il momento a suo piacimento. Per ovviare a questa situazione, la legge esige un sistema di marcatura temporale certificato. Quest'ultimo è regolarmente sottoposto ad audit per verificare l'esattezza delle indicazioni temporali.

## 5 Elaborazione di prescrizioni formali

Si dovrebbe modificare il diritto solo se risulta che una prescrizione formale esistente impedisce lo svolgimento di processi efficienti, in particolare se ostacola costantemente i processi digitali. Nell'elaborazione mirata di prescrizioni da rivedere o di nuove prescrizioni vanno sfruttati i margini di manovra del diritto pubblico per permettere offerte digitali.

Le modifiche sono necessarie in particolare quando si tratta di derogare a prescrizioni generali quali l'esigenza della forma scritta per le decisioni di prima istanza (art. 34 cpv. 1 PA). Le prescrizioni formali previste da leggi speciali possono essere necessarie anche nel caso in cui non si applichi alcuna prescrizione generale, come nel caso degli atti scritti delle parti (art. 21 PA; cfr. n. 3). Riguardo all'ammissibilità di una regolamentazione a livello di ordinanza, si veda il capitolo 12 della Guida di legislazione<sup>29</sup>.

Le seguenti considerazioni possono essere utili all'elaborazione di prescrizioni formali.

### 5.1 Fissare il livello di protezione deliberatamente

Il livello di protezione richiesto varia in funzione del caso di applicazione. L'importante è che la decisione relativa alla prescrizione formale che ne deriva sia presa nel quadro di una valutazione dei rischi e dei benefici. I criteri sono per esempio il valore dei beni giuridici, l'importanza di un processo (p. es. un elevato numero di mandati), il rischio di difficoltà probatorie o di prescrizioni formali a valle (p. es. nel procedimento esecutivo in cui un riconoscimento di debito constatato mediante scrittura privata secondo l'art. 82 della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento [LEF]<sup>30</sup> consente il rigetto provvisorio e conferisce quindi un vantaggio al creditore nel procedimento). In particolare, non è necessaria una firma autografa o una firma elettronica qualificata per ogni scambio.

Esempi:

- Per gestire determinati rifiuti speciali, le aziende fornitrici, i trasportatori e le imprese di smaltimento devono compilare, portarsi appresso e conservare dei *moduli di accompagnamento*. Tali moduli devono indicare, oltre ai contenuti obbligatori, anche la firma di ogni parte<sup>31</sup>. S'intende così assicurare che le aziende fornitrici trasmettano correttamente ai trasportatori e alle imprese di smaltimento le informazioni necessarie sulle sostanze pericolose. A questo punto non è tuttavia ancora chiaro se e a quali condizioni sono ammessi i moduli di accompagnamento elettronici; si tratta di una questione che dovrà essere approfondita in occasione dell'elaborazione di prescrizioni con una motivazione analoga.
- L'articolo 6 OCE-PA dispone che per *gli atti scritti di privati nei procedimenti amministrativi* è necessaria la firma elettronica qualificata (art. 21a cpv. 2 PA) solo se il diritto federale applicabile prescrive la firma di un determinato documento (cfr. al n. 3 l'esempio dell'atto di ricorso secondo la PA). Negli altri casi si può rinunciare alla firma elettronica qualificata se l'identificazione del mittente e l'integrità della trasmissione possono essere assicurate in un altro modo adeguato.
- In futuro, nelle *procedure doganali* con un basso rischio di dichiarazione errata delle merci o con un esiguo importo dei tributi, l'autorità d'esecuzione dovrà poter decidere

<sup>29</sup> Ufficio federale di giustizia, Guida di legislazione, 4a ed. 2019, n. 721 segg.

<sup>30</sup> RS 281.1

<sup>31</sup> Art. 6, 11, 13 e allegato 1 dell'ordinanza sul traffico dei rifiuti (OTRif, RS 814.610).

che è possibile rinunciare, in tutto o in parte, all'autenticazione dell'utente<sup>32</sup>. Si pensi ad esempio alla vignetta elettronica per la tassa per l'utilizzazione delle strade, per la quale non è necessario assicurare l'identità al momento della trasmissione di dati elettronici.

- Le domande di *accesso a documenti ufficiali secondo la legge sulla trasparenza* possono essere presentate in modo informale<sup>33</sup>. Dal momento in cui non è richiesta l'autenticazione del richiedente, le domande possono essere depositate oralmente o per scritto sia su carta, per telefono, per e-mail sia per modulo online.

## 5.2 Permettere lo svolgimento elettronico dei processi aziendali

Le autorità devono permettere «per quanto possibile e opportuno» (art. 3 della legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità [LMeCA]<sup>34</sup>) lo svolgimento elettronico dei processi aziendali<sup>35</sup>. Sono fatti salvi i casi in cui ciò non è possibile per motivi pratici o non auspicabile per validi motivi.

Nell'elaborazione delle prescrizioni formali, le autorità devono assicurare l'accessibilità della loro offerta di prestazioni nel rispetto della parità di trattamento e senza discriminazioni. Attualmente si applica la regola generale secondo cui l'utilizzo di canali elettronici può essere prescritto per il contatto con le imprese, ma non per le interazioni con la popolazione in generale<sup>36</sup>. La domanda se una prescrizione formale può essere imposta ai destinatari dipende ovviamente dalla forma della prescrizione stessa. Non ogni PMI può ad esempio essere obbligata a strutturare in modo oneroso i dati con un software speciale prima di trasmetterli. Per poter tenere conto delle diverse situazioni dei destinatari, può essere opportuno proporre diverse forme di comunicazione dai requisiti variabili (p. es. trasmissione di dati strutturati per mezzo di moduli online da compilare manualmente o interfacce macchina-macchina).

Esempi:

- La legge federale del 18 giugno 2021<sup>37</sup> *sulle procedure elettroniche in ambito fiscale* obbliga i Cantoni a permettere una procedura elettronica per l'imposta federale diretta, le imposte cantonali dirette, l'imposta preventiva e la tassa d'esenzione dall'obbligo militare<sup>38</sup>.
- Il disegno di legge federale concernente la *piattaforma per la comunicazione elettronica nella giustizia* (D-LPCEG) limita l'obbligo alle parti professionali e, nel diritto di procedura amministrativa, alla procedura di ricorso<sup>39</sup>. Per contro, l'obbligo di scambiare i documenti per via elettronica non è imposto alla popolazione generale. Le parti non professionali possono tuttavia optare volontariamente per la variante elettronica. Se l'offerta è efficace e facile da usare, la questione dell'ammissibilità di un *obbligo* per la

<sup>32</sup> Cfr. art. 75 cpv. 3 del disegno di legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSCE e il corrispondente messaggio (FF 2022 2724, pag. 117/424 segg.).

<sup>33</sup> Art. 10 della legge del 17 dicembre 2004 sulla trasparenza, LTras, RS 152.3) in combinato disposto con l'art. 7 cpv. 1 dell'ordinanza del 24 maggio 2006 sulla trasparenza, OTras, RS 152.31).

<sup>34</sup> Testo sottoposto a referendum: FF 2023 787.

<sup>35</sup> Nella «Strategia Svizzera digitale 2023» (FF 2022 3154, n. 2), il Consiglio federale usa l'espressione «digital first» per definire questo approccio; L'art. 3 LMeCA conferma tale approccio e ne riconosce il carattere relativo alla luce delle diverse possibilità e condizioni in cui si trovano le persone a seconda delle situazioni.

<sup>36</sup> Messaggio sulla legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità, FF 2022 804, pag. 55.

<sup>37</sup> RU 2021 673, riguardo l'entrata in vigore cfr. [www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-85713.html](http://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-85713.html)

<sup>38</sup> Cfr. art. 104a LIFD, art. 38b LAID, art. 35a LIP e art. 30a LTEO, entrambi i testi di legge nella versione secondo il n. 1 della legge federale del 18 giugno 2021 sulle procedure elettroniche in ambito fiscale (cfr. nota 37).

<sup>39</sup> Cfr. art. 38d D-LTF, art. 128d D-CPC, art. 103d D-CPP e art. 47a PA, tutti i testi di legge nella versione dell'allegato al disegno di legge federale concernente la piattaforma per la comunicazione elettronica nella giustizia (LPCEG), FF 2023 680.

popolazione generale non si pone se la maggior parte dei privati usa volontariamente la semplificazione offerta.

- I canali analogici efficaci e consolidati devono restare aperti. La *dichiarazione delle merci in dogana*, ad esempio, dovrà in linea di principio essere svolta in via elettronica<sup>40</sup>. Il Consiglio federale può tuttavia autorizzare altre forme di dichiarazione delle merci o di manifestazione di volontà quali la dichiarazione delle merci verbale o per comportamento concludente nel quadro del tradizionale sistema del «doppio circuito» negli aeroporti e nelle stazioni<sup>41</sup>.

### 5.3 Valutare le alternative alle firme elettroniche secondo la FiEle

Finora, la firma elettronica qualificata secondo la FiEle era considerata lo standard di riferimento per l'autenticazione sicura nelle relazioni giuridiche tra privati ed autorità nonché per la garanzia dell'integrità del documento firmato. Fino ad oggi, tuttavia, questo tipo di firma non è riuscito ad affermarsi nella prassi. Recentemente sono quindi emersi nuovi approcci di regolamentazione.

Esempi:

- L'articolo 6 capoverso 1 primo periodo OCE-PA chiede la protezione dell'autenticità (identificazione del mittente) e dell'integrità (cfr. n. 3 più sopra).
- L'allestimento e la gestione di un sistema d'informazione da parte dell'autorità competente rappresentano un'alternativa alla firma elettronica di documenti. La firma autografa o la firma elettronica qualificata è sostituita dall'*autenticazione dinnanzi al sistema d'informazione*, che previene il rischio di falsificazione o di usurpazione dell'identità (p. es. grazie all'autenticazione a due livelli che prevede la verifica del numero di telefono cellulare con l'invio di un codice unico per SMS; in futuro con un mezzo d'identificazione elettronico secondo il disegno di legge sull'Id-e<sup>42</sup>). Il sistema d'informazione appone un sigillo elettronico sui dati registrati dall'utente e permette di provare l'integrità dei documenti e il momento in cui sono stati caricati. Questo è il modo in cui in futuro dovrebbe avvenire la comunicazione elettronica con i tribunali e le autorità<sup>43</sup> e in cui dovrebbero essere svolti i ricorsi di privati nelle procedure doganali<sup>44</sup>.
- L'apertura di una *cartella informatizzata del paziente* dovrà ora essere possibile anche senza una firma autografa o una firma elettronica qualificata sulla dichiarazione di consenso. Si prevede che il Consiglio federale introduca una procedura alternativa<sup>45</sup>. Il consenso deve riposare su una procedura che richieda la dichiarazione esplicita della volontà di aprire una cartella del paziente e che permetta di provare il consenso in ogni momento.

<sup>40</sup> Cfr. art. 75 cpv. 1 del disegno di legge federale sulla parte generale della riscossione dei tributi e sul controllo del traffico transfrontaliero di merci e persone da parte dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC, LE-UDSC), FF **2022** 2725.

<sup>41</sup> Messaggio D-UDSC-legge sui compiti d'esecuzione (FF **2022** 2724, pag. 63/436).

<sup>42</sup> Progetto in consultazione 2022/19 ([www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2022#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/19/cons\\_1](http://www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2022#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/19/cons_1))

<sup>43</sup> Cfr. art. 20 cpv. 1 e art. 22 cpv. 2 del disegno di legge federale concernente la piattaforma per la comunicazione elettronica nella giustizia (LPCEG), FF **2023** 680.

<sup>44</sup> Cfr. art. 75 cpv. 4 D-UDSC-legge sui compiti d'esecuzione (cfr. nota 40).

<sup>45</sup> Art. 3 cpv. 1<sup>bis</sup> dell'avamprogetto di revisione della legge federale sulla cartella informatizzata del paziente (progetto di consultazione 2022/63, [www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2023#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/63/cons\\_1](http://www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2023#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/63/cons_1)).

- L'articolo 16 capoverso 1 della legge federale del 30 settembre 2011<sup>46</sup> concernente la ricerca umana prevede che il consenso alla partecipazione di un progetto di ricerca debba «essere rilasciato per scritto». La forma elettronica non è disciplinata espressamente. Il senso e lo scopo dell'esigenza della forma scritta risiedono principalmente nella fissazione delle informazioni nel senso di una garanzia delle prove (sicurezza delle relazioni giuridiche) e nella protezione contro decisioni non ponderate. Il consenso in forma elettronica non è escluso, ma dovrebbe soddisfare gli stessi obiettivi in modo analogo per poter essere considerata una modalità di forma scritta giuridicamente valida. Secondo un progetto posto in consultazione, il diritto esecutivo sulla legge concernente la ricerca umana preciserà le prescrizioni di protezione per la dichiarazione di consenso in forma elettronica (cfr. art. 7b AP-OSRUm<sup>47</sup>). È previsto, tra le altre cose, che il consenso in forma elettronica non debba necessariamente essere corredato di una firma elettronica ai sensi della FiEle. La sicurezza delle relazioni giuridiche nel campo della ricerca sull'essere umano può essere garantita se il consenso è stato dato nel quadro di una procedura che identifica in maniera univoca la persona in questione. Occorre inoltre considerare che il consenso può essere dato solo se la persona in questione ha confermato di essere consapevole della portata della sua decisione (protezione contro decisioni non ponderate). L'autorità che concede l'autorizzazione si assicura che il sistema previsto per un progetto di ricerca concreto soddisfi queste e altre esigenze ancora (art. 25 lett. d n. 6 AP-OSRUm).

#### 5.4 Evitare l'espressione «prova per testo»

Può succedere che l'espressione «per scritto» debba essere interpretata secondo le regole riconosciute (cfr. n. 4) come una forma scritta semplice ai sensi del diritto civile, mentre invece sarebbe auspicabile una forma scritta più liberale. Questo può essere il caso segnatamente per le disposizioni che presentano una particolare affinità con il diritto civile, in particolare per le «doppie norme», che sono rilevanti sul piano del diritto amministrativo e che definiscono rapporti di diritto civile. Occorrerebbe evitare l'espressione «forma che consenta la prova dell'accordo / del ... per testo» sporadicamente usata<sup>48</sup>, poiché indurrebbe erroneamente a pensare che l'espressione «per scritto» debba essere interpretata più o meno schematicamente ai sensi del diritto civile anche nel diritto pubblico e che implichi sistematicamente la «forma testuale». Per raggiungere gli obiettivi di protezione rilevanti occorre quindi cercare altre soluzioni (cfr. n. 5.3).

#### 5.5 Considerare la conseguenza giuridica dell'inosservanza delle prescrizioni formali

A seconda dei casi, le prescrizioni formali possono essere concepite come mere prescrizioni d'ordine o come condizioni di validità. Nel primo caso si tratta dell'avviso di usare una certa forma per assicurare l'ordine e la chiarezza (in particolare la tracciabilità dell'attività amministrativa; si veda l'art. 22 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [OLOGA]<sup>49</sup>). Nel secondo caso l'inosservanza della forma comporta la nullità del negozio giuridico. Per evitare esigenze eccessive in materia di forma, in questo caso occorre prevedere garanzie procedurali.

Esempi:

---

<sup>46</sup> RS 810.30

<sup>47</sup> Progetto posto in consultazione 2023/5 ([www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2023#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/5/cons\\_1](https://www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2023#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/5/cons_1)).

<sup>48</sup> In particolare nel quadro delle clausole d'arbitrato e di elezione del foro nel diritto civile: Art. 5 cpv. 1, art. 149b cpv. 1 e 178 cpv. 1 LDIP, art. 17 cpv. 2 e 358 cpv. 1 CPC.

<sup>49</sup> RS 172.010.1

- Secondo l'articolo 6 capoverso 2 OCE-PA in mancanza di una firma elettronica prescritta dalla legge, l'autorità concede alla parte un termine di rettifica. La parte può rinviare l'atto corredato della firma elettronica qualificata o munirlo di firma autografa per poi trasmetterlo secondo le regole dell'articolo 21 PA.
- Una piattaforma per la comunicazione elettronica può individuare automaticamente determinati vizi di forma negli atti scritti (p. es. presenza della firma elettronica su documenti caricati), segnalare eventuali lacune ed evitare la conferma.
- Nel caso in cui la piattaforma di comunicazione elettronica della giustizia fosse inaccessibile il giorno della scadenza del termine, il termine in corso è prorogato fino al giorno seguente a quello in cui la piattaforma è nuovamente accessibile<sup>50</sup>. L'utente non deve inoltre dare la piena prova dell'inaccessibilità della piattaforma, ma può limitarsi a renderla verosimile.

## 6 Osservazioni sugli obblighi di usare un modulo (digressione)

Il modulo è un documento ufficiale («maschera») utilizzato per rispondere a domande o fornire informazioni<sup>51</sup>. È l'espressione dell'attività amministrativa burocratizzata ed è impiegato spesso all'inizio delle procedure di massa (p. es. il modulo di richiesta). Esso permette un dialogo scritto standardizzato tra i destinatari delle norme di diritto e le autorità<sup>52</sup>. I moduli possono avere forme diverse, in particolare possono essere in formato cartaceo o elettronico (ad es. sotto forma di file PDF) oppure maschere per l'inserimento dei dati online. I loro obiettivi sono in parte simili a quelli esposti più sopra (n. 4.2). Vi si aggiungono tipicamente anche la strutturazione e la selezione di informazioni da parte degli utenti (anziché dell'autorità), il che promuove, in definitiva, l'applicazione uniforme del diritto<sup>53</sup>.

L'obbligo di usare un modulo, può essere considerato una prescrizione formale particolare<sup>54</sup>. Se tale obbligo necessita di una specifica base legale non è stato ancora chiarito del tutto. Alcuni indizi suggeriscono che, a seconda delle costellazioni, i tribunali sostengono le richieste delle autorità di presentare moduli compilati nell'ambito dell'obbligo di cooperazione (art. 13 PA), nonostante le leggi e le ordinanze speciali non lo prevedano. In questo caso una decisione di non entrata nel merito per mancata compilazione del modulo sarebbe in ultima analisi ammissibile se si iscrive nel quadro della collaborazione necessaria e ragionevolmente esigibile (art. 13 cpv. 2 PA)<sup>55</sup>. Per evitare inutili dubbi nell'applicazione del diritto, si raccomanda di fissare nelle leggi speciali l'obbligo di compilare il modulo. La legge dovrebbe inoltre prevedere anche le conseguenze giuridiche in caso di inosservanza, a meno che non si applichi la regola di base di cui all'articolo 13 capoverso 2 PA o se per considerazioni di politica giuridica s'impongono deroghe a tale regola (per un esempio cfr. art. 29 e 43 cpv. 3 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA]<sup>56</sup>).

In ogni caso, il modulo rilasciato dall'amministrazione, che va compilato dalle parti, deve limitarsi ai contenuti richiesti dal diritto applicabile. Va accordata un'attenzione particolare ai campi obbligatori che, se non vengono compilati, impediscono l'invio del modulo. Anche nei casi in cui la legge o l'ordinanza applicabile dichiara obbligatorio l'uso del modulo, l'autorità

<sup>50</sup> Cfr. art. 26 del disegno di legge federale concernente le piattaforme per la comunicazione elettronica nella giustizia (LCEG), FF 2023 680.

<sup>51</sup> Christian Meyer, *Das Formular im Verwaltungsverfahren – Elemente einer Dogmatik*, ZBl 123/2022 pag. 231, 233.

<sup>52</sup> Le autorità possono anche usare «lettere-modulo» per chiudere una procedura in modo standardizzato; quest'alternativa non viene approfondita in questa sede.

<sup>53</sup> Meyer (nota 51), pag. 237-239.

<sup>54</sup> Meyer (nota 51), pag. 23; Kiener/Rütsche/Kuhn (nota 14), n. 890.

<sup>55</sup> In questo senso Meyer op. cit. pag. 243-244 e 252, con ulteriori rinvii.

<sup>56</sup> RS 830.1

amministrativa che emette il modulo non può ad esempio definire le condizioni di autorizzazione. La situazione è diversa se il modulo fa parte del diritto (esecutivo) applicabile<sup>57</sup>; anche in questo caso occorre tuttavia scegliere il livello normativo adeguato (per quanto riguarda l'ammissibilità di una regolamentazione a livello di ordinanza, si veda il capitolo 12 della Guida di legislazione<sup>58</sup>).

## 7 Conclusione

All'atto di interpretare ed elaborare prescrizioni formali nel diritto pubblico occorre eliminare inutili barriere burocratiche e soddisfare nel contempo gli obiettivi di protezione. Le prescrizioni formali quali la forma scritta o la firma sono nozioni facili da capire nel linguaggio corrente. Nell'ottica del diritto, tuttavia, esse possono assumere significati diversi.

Il diritto pubblico della Confederazione non prevede una definizione legale della forma scritta, il che consente una certa flessibilità. I margini di manovra devono essere identificati tramite l'*interpretazione*. Il punto di partenza è la domanda a quale ordinamento fondamentale si orienta un determinato processo aziendale. Per le procedure amministrative, occorre considerare le disposizioni della legge sulla procedura amministrativa e il suo diritto d'esecuzione. Le leggi speciali precisano in vari modi queste disposizioni e definiscono le deroghe.

A livello di *concettuale* si può generalmente osservare che espressioni quali «per scritto» non rinviano automaticamente alla forma scritta semplice del CO. Spesso tale espressione significa semplicemente che sono escluse la forma orale o le manifestazioni tacite della volontà. L'eventuale necessità di una firma autografa o elettronica deve essere stabilita mediante interpretazione. Al riguardo è spesso determinante la questione dell'*obiettivo della norma*. Le prescrizioni sono volte segnatamente a fissare le informazioni, a proteggere l'integrità e l'autenticità dei documenti e a impedire decisioni non ponderate. Le esigenze concrete e le misure di protezione variano a seconda del caso di applicazione.

Una *modifica del diritto* dovrebbe essere presa in considerazione solo se dall'interpretazione emerge che una prescrizione formale esistente impedisce lo svolgimento efficiente del processo aziendale, segnatamente se ostacola costantemente i processi digitali. Nell'elaborazione di prescrizioni da rivedere o di nuove disposizioni, conviene utilizzare il margine di manovra concesso dal diritto sovraordinato. Al riguardo, il livello di protezione deve essere fissato con cognizione di causa. Si nota in particolare che non ogni scambio necessita di una firma. Espressioni quali «per scritto» possono e devono continuare a essere utilizzate. L'importante è che gli obiettivi della prescrizione formale siano descritti nei lavori preparatori. Andrebbe invece evitata la formulazione «forma che consenta la prova dell'accordo / del ... per testo» rilevata sporadicamente.

All'atto di elaborare prescrizioni formali le autorità devono garantire l'accessibilità della loro offerta di prestazioni nel rispetto della parità di trattamento e senza discriminazioni. In ogni caso, nelle relazioni con la popolazione in generale delle alternative all'impiego di canali elettronici dovrebbero essere offerte. Recentemente sono emersi diversi approcci di regolamentazione o di risoluzione tecnica suscettibili di sostituire le firme elettroniche secondo la FiEle. In questo contesto, tecnologie quali le piattaforme delle autorità offrono, in determinate circostanze, la possibilità di verificare automaticamente il rispetto delle prescrizioni formali già al momento della trasmissione. Per evitare esigenze eccessive in materia di forma, vanno considerate garanzie procedurali. Se necessario, occorre proporre ai destinatari varie forme di

<sup>57</sup> Esempi: Ordinanza del 27 ottobre 1976 sull'ammissione alla circolazione di persone e veicoli (OAC; RS 741.51), allegati 2a segg.; Ordinanza del 30 marzo 2011 sulle regole d'origine (OROPS; RS 946.39), allegato 2.

<sup>58</sup> Ufficio federale di giustizia, Guida di legislazione, 4a ed. 2019, n. 721 segg.

Guida all'interpretazione e all'elaborazione di prescrizioni formali

comunicazione con profilo dei requisiti diverso (p. es. trasmissione di dati strutturati sia attraverso moduli online da compilare manualmente oppure interfacce macchina-macchina).

---

Suggerimenti per l'ulteriore sviluppo della presente guida sono apprezzati. Rivolgersi a [rs-sekretariat@bj.admin.ch](mailto:rs-sekretariat@bj.admin.ch)

Versione 1 / JEC / CHB