

Promemoria della CA e della KBOB per i committenti dell'Amministrazione federale¹

Impiego di firme elettroniche per la conclusione di contratti nel settore degli appalti pubblici

Berna, marzo 2023

Il Consiglio federale ha definito nella sua [Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici \(«Strategia di attuazione della revisione totale della legislazione sugli acquisti pubblici per il periodo strategico 2021–2030»\)](#) la digitalizzazione nel settore degli appalti pubblici come una delle linee guida principali per il periodo strategico 2021–2030.

Nel quadro dell'attuazione di tale strategia sono in corso diverse iniziative per promuovere la digitalizzazione dei processi d'appalto della Confederazione. Uno degli obiettivi è permettere che in futuro i contratti dell'Amministrazione federale vengano firmati elettronicamente sia dai committenti che dagli aggiudicatari.

Il presente promemoria fornisce indicazioni sull'impiego delle firme elettroniche per la conclusione di contratti nel settore degli appalti pubblici della Confederazione.²

Avvertenza: l'introduzione della digitalizzazione nel settore degli appalti pubblici della Confederazione è graduale. I contenuti elencati qui di seguito saranno adeguati alle circostanze future.

Informazioni generali e direttive

Le informazioni di base e le considerazioni generali sulle firme elettroniche sono messe a disposizione dall'[Ufficio federale dell'informatica e della tecnologia \(UFIT\)](#), dall'[Ufficio federale delle comunicazioni \(UFCOM\)](#) e dal Settore [«Trasformazione digitale e governance delle TIC» \(Settore TDT\)](#) della Cancelleria federale

(quest'ultimo disponibile solo in tedesco e francese).

L'impiego delle firme elettroniche da apporre sui documenti in PDF viene inoltre precisato nel promemoria del Settore TDT [relativo all'impiego e alla validazione di firme elettroniche in documenti PDF \(«E018 – Einsatz und Validierung von elektronischen Signaturen in PDF-Dokumenten, allegato 2, disponibile solo in tedesco e francese»\)](#).³

Se eccezionalmente per la conclusione di determinati elementi contrattuali di un'operazione di appalto pubblico il diritto civile non prevede libertà di forma (a differenza degli usuali contratti di compravendita, di appalto o mandati), si devono osservare le disposizioni formali del Codice civile. In questo caso il presente promemoria non si applica.

Conclusione di un contratto nel settore degli appalti pubblici

Conformemente all'ordinanza del 12 febbraio 2020 sugli appalti pubblici (OAPub; RS 172.056.11), i contratti dell'Amministrazione federale devono essere conclusi in forma scritta. Secondo la CA e la KBOB questa disposizione va intesa come segue: la forma scritta è da interpretarsi in modo ampio, affinché siano ammesse sia la forma scritta sia altre forme che consentano di effettuare una prova attraverso un testo. La forma scritta comprende anche lo scambio di messaggi di posta elettronica e la conclusione di un contratto mediante firma digitale.⁴

¹ Il promemoria è destinato ai membri della KBOB a livello federale.

² Il promemoria fa riferimento alla conclusione di contratti con offerenti svizzeri. La conclusione di contratti con offerenti esteri non è contemplata a causa della mancanza dei corrispondenti accordi internazionali per il reciproco riconoscimento. In questi casi sono da interpellare i servizi giuridici competenti.

³ La parte D, in particolare, affronta i punti rilevanti per il presente promemoria in riferimento all'impiego di firme digitali nella conclusione di contratti di appalto.

⁴ Cfr. le spiegazioni concernenti l'OAPub in merito all'articolo 11 capoverso 1: «La forma scritta non deve però essere intesa nel senso che soltanto la firma autografa su carta fa sorgere l'obbligo contrattuale». Inoltre, la forma scritta ai sensi dell'OAPub non corrisponde al concetto di *forma scritta* del Codice delle obbligazioni (CO), secondo cui soltanto la firma elettronica qualificata ai sensi della legge del 18 marzo 2016 sulla firma elettronica (FIEle; RS 943.03) è equiparata alla firma autografa.

Il committente è quindi libero di proporre nel bando o nella documentazione del bando una determinata forma per la conclusione del contratto (ad es. con firma o con un determinato tipo di firma elettronica).

Scelta della firma elettronica idonea

In linea di principio, per la conclusione di contratti nel settore degli appalti pubblici può essere preso in considerazione l'impiego delle seguenti firme elettroniche:

- firma elettronica qualificata;
- firma elettronica avanzata;
- firma elettronica semplice.

Tuttavia, esistono chiare differenze tra i diversi tipi di firma elettronica.

Firma elettronica qualificata

La firma elettronica qualificata è disciplinata nella FiEle e secondo il CO è equiparata alla firma autografa, se è corredata di una marca temporale qualificata.⁵

Nell'Amministrazione federale la firma elettronica qualificata può essere impiegata utilizzando un certificato di classe A con la smartcard o da un server di firma centrale.

Vantaggi e svantaggi

- + Offre una sicurezza e un valore probatorio più elevati rispetto alle altre firme elettroniche.
- + Sul piano legale è equiparata alla firma autografa.
- + È verificabile tramite il [validatore](#).
- + L'impiego della firma elettronica qualificata verrebbe promosso se in questo ambito l'Amministrazione federale assumesse il ruolo di precursore.
- Implica un certo onere per gli offerenti perché presso questi ultimi – soprattutto nelle PMI – la firma elettronica qualificata non è diffusa. (→ pertanto chiarire per tempo se è possibile ricorrere alla firma elettronica qualificata).
- Non tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale autorizzati a firmare sono in possesso di un certificato di classe A.⁶

Firma elettronica avanzata

Una firma elettronica avanzata permette di garantire l'identificazione del firmatario e l'integrità dei documenti contrattuali.⁷

Sul mercato sono presenti diversi prestatori di servizi per firme elettroniche avanzate. In caso si dovesse ricorrere a tali prestatori, si raccomanda

una verifica poiché potrebbero offrire servizi per la firma elettronica di bassa qualità, al contrario della firma elettronica avanzata della smartcard della Confederazione che soddisfa alti standard qualitativi.

Conformemente al promemoria del [Settore TDT](#)⁸ la firma elettronica avanzata può continuare a essere impiegata finché non si raggiungerà una certa diffusione della firma elettronica qualificata tra gli offerenti.

Nell'Amministrazione federale la firma elettronica avanzata può essere impiegata utilizzando un certificato di classe B con la smartcard.

Vantaggi e svantaggi

- + Permette un'attribuzione e un'identificazione inequivocabili dei firmatari.
- + Consente di riconoscere modifiche successive dei documenti.
- + Implica un onore minore per gli offerenti (rispetto alla firma elettronica qualificata).
- I certificati di firma elettronica avanzata disponibili sul mercato non sono disciplinati nella FiEle e pertanto non possono essere verificati tramite il validatore. Possono presentare uno standard di sicurezza inferiore (rispetto alla firma elettronica qualificata).

Firma elettronica semplice

La firma elettronica semplice comprende tutte le firme che non soddisfano i requisiti delle firme elettroniche avanzate o qualificate. Pertanto presentano un basso livello di sicurezza e un valore probatorio inferiore.⁹

Vantaggi e svantaggi

- + È di facile utilizzo per le operazioni semplici.
- Offre un livello più basso di sicurezza e un valore probatorio inferiore.
- La protezione da modifiche successive non è necessariamente garantita.

Raccomandazione per i committenti

La CA e la KBOB raccomandano ai committenti della Confederazione di firmare i loro contratti elettronicamente e di promuovere gli sforzi di digitalizzazione nell'ambito degli appalti pubblici dell'Amministrazione federale. Gli ostacoli che rallentano la digitalizzazione devono essere ridotti il più possibile.

⁵ Cfr. art. 14 cpv. 2^{bis} CO.

⁶ Tali certificati possono essere ordinati presso i responsabili dell'integrazione.

⁷ Ciò vale in particolare quando vengono impiegati certificati avanzati di prestatori di servizi di certificazione riconosciuti secondo la FiEle.

⁸ Si vedano in particolare le parti D5 e D6.

⁹ Può essere considerata come firma elettronica semplice anche la forma testuale di un'offerta o di un'accettazione presente in un'e-mail, se è possibile determinare l'identità del dichiarante. Lo stesso vale per una firma autografa digitalizzata o scansionata.

I committenti stabiliscono la firma elettronica che deve essere impiegata in una determinata operazione di appalto pubblico in base a una valutazione dei rischi e dei benefici.¹⁰

La firma elettronica qualificata deve essere utilizzata soprattutto se si auspica sottolineare l'importanza del contratto e mirare alla massima sicurezza possibile.

Per le operazioni di appalto pubblico con un rischio di responsabilità calcolabile (ad es. basso volume di commessa, appalti per piccole quantità o eventuali singole ordinazioni contenute in contratti esistenti) si possono impiegare anche gli altri tipi di firma elettronica.

In vista dell'impiego di firme elettroniche, oltre all'analisi dei rischi e dei benefici, si raccomanda di osservare quanto segue.

- I requisiti posti per l'impiego della firma elettronica *non* possono comportare restrizioni di mercato o limitazioni della concorrenza.
- I committenti devono comunicare le modalità auspiccate per l'impiego della firma elettronica già nel bando o nella documentazione del bando (→ in particolare la firma elettronica da impiegare per firmare il contratto o anche le modalità per lo scambio di documenti per via elettronica).
- Se il bando non viene pubblicato (ad es. aggiudicazione in una procedura mediante invito o per incarico diretto), le parti contraenti devono discutere previamente le modalità per una conclusione digitale del contratto.
- I committenti devono inserire nel contratto di appalto pubblico una disposizione che attesti che il contratto può essere firmato elettronicamente e che le firme elettroniche utilizzate sono riconosciute come giuridicamente valide e vincolanti.

- Ai fini della facilità di accesso degli offerenti e della conformità alle esigenze delle PMI, i committenti devono tener conto delle condizioni e delle possibilità tecniche degli aggiudicatari.
- Durante il periodo di transizione devono essere appoggiate anche soluzioni «ibride» (→ ad es. una delle parti contraenti continua a firmare il contratto a mano). Per quel che concerne l'archiviazione e la documentazione dei documenti contrattuali si devono adottare i pertinenti provvedimenti.

Validazione di firme elettroniche

L'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) mette a disposizione un'applicazione web, il validatore, con cui si possono verificare i documenti firmati elettronicamente.

Al momento possono essere verificati soltanto documenti dotati di una firma elettronica qualificata e sigillo elettronico regolamentato secondo la FiEle e/o di firma elettronica avanzata (certificato di classe B dell'Amministrazione federale sulla smartcard). Se i documenti contengono altre firme elettroniche avanzate, il validatore le considera come non valide.

<https://www.validator.admin.ch/>

Ulteriori informazioni

Per ulteriori informazioni:

Segreteria della CA
Tel. 058 462 38 50
bkb@bbl.admin.ch

Segreteria della KBOB
kbob@bbl.admin.ch

¹⁰ Ai fini della valutazione devono essere presi in considerazione tutti i rischi direttamente e indirettamente legati al contratto. L'analisi dei rischi deve essere svolta per ogni appalto pubblico oppure le unità

amministrative possono definire in via sovraordinata per i vari settori quale firma elettronica impiegare, ad esempio nei propri regolamenti concernenti la firma.