Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Berna,

Modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (Utilizzazione sistematica del numero AVS da parte delle autorità)

Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione

Dipartimento federale dell'interno DFI
Inselgasse 1, 3003 Berna
Tel. +41 58 462 80 41
E-mail: info@gs-edi.admin.ch
www.admin.ch

Rapporto esplicativo concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (Utilizzazione sistematica del numero AVS da parte delle autorità)

Compendio

I processi amministrativi vanno resi più efficienti tramite un'utilizzazione controllata del numero AVS (NAVS). In futuro le autorità federali, cantonali e comunali dovranno avere la possibilità di utilizzare sistematicamente il numero AVS in modo generalizzato per adempiere i compiti assegnati loro dalla legge. Si potranno così evitare scambi d'identità nel trattamento degli incarti personali. Questo contribuirà ad attuare con successo la Strategia di e-government Svizzera e migliorerà l'efficienza dei costi delle amministrazioni.

Situazione iniziale

L'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) utilizza il numero d'assicurato sin dal 1948, ossia sin dal momento della sua istituzione. A tutt'oggi, questo numero di identificazione personale serve a facilitare il trattamento di informazioni sui contributi e per il calcolo delle corrispondenti prestazioni delle assicurazioni sociali. Nel 2008 è stato introdotto un nuovo NAVS a tredici cifre non significante e nel contempo adottato un nuovo disciplinamento relativo all'ammissibilità della sua utilizzazione sistematica. Da allora l'utilizzazione sistematica del NAVS al di fuori dell'AVS è ammessa soltanto a determinate condizioni. Anzitutto, questa possibilità è riconosciuta ai servizi e alle istituzioni incaricati dell'attuazione di disposizioni di diritto cantonale in stretto rapporto con le assicurazioni sociali. Secondariamente, il NAVS può essere utilizzato sistematicamente se lo prevede una legge speciale federale o cantonale. La disposizione della legge speciale in questione deve specificare lo scopo dell'utilizzazione del numero AVS e gli aventi diritto, in modo da permettere il controllo democratico.

Nell'ambito del trattamento dei dati relativi a modifiche dello stato civile, l'utilizzazione sistematica del NAVS come identificatore personale permette un aggiornamento automatico, rapido e preciso degli attributi personali, il che garantisce la qualità dei dati contenuti nei registri degli utenti. Inoltre, trattandosi di un numero univoco, la sua utilizzazione sistematica consente di evitare scambi d'identità negli incarti personali e le conseguenti violazioni delle disposizioni sulla protezione dei dati. L'utilizzazione del NAVS migliora altresì l'efficienza dei costi nella pubblica amministrazione, semplificando tanto i processi interni quanto i processi trasversali tra autorità. Sull'onda della crescente digitalizzazione dell'attività amministrativa, alla quale si è assistito dall'introduzione del NAVS, nel 2008, si osserva una forte espansione della sua utilizzazione sistematica.

Il vigente disciplinamento previsto dalla legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) ammette in realtà la possibilità di un'utilizzazione sistematica del NAVS da parte delle autorità, ma a determinate condizioni, considerate complicate da adempiere. Inoltre, la prassi legislativa relativa all'autorizzazione all'utilizzazione sistematica del NAVS è contraddittoria. Oltretutto, la possibilità per i Cantoni di autorizzare le proprie autorità a utilizzare il NAVS è limitata all'esecuzione del diritto cantonale. Per queste ragioni, si chiede con crescente insistenza che le autorità federali, cantonali e comunali possano utilizzare il NAVS quale identificatore personale univoco.

Contenuto del progetto

Con il progetto ci si prefigge di creare i presupposti per far sì che le autorità federali, cantonali e comunali non necessitino più di una base legale specifica per ogni nuova utilizzazione sistematica del NAVS, ma siano autorizzate in modo generale a utilizzarlo sistematicamente. Il fatto di stabilire condizioni di utilizzazione uguali per tutte le autorità permetterà di aumentare la trasparenza. Andrà anche attribuita la necessaria importanza all'applicazione delle misure per la protezione dei dati e la sicurezza delle informazioni.

Per determinati scopi dovrà inoltre essere mantenuta la possibilità di prescrivere in leggi speciali l'utilizzazione di identificatori personali settoriali invece del NAVS. In tal senso il legislatore conserverà la propria libertà d'azione. Le organizzazioni e persone che, pur non avendo carattere di autorità, sono incaricate da una legge di adempiere un compito amministrativo dovranno inoltre essere legittimate a utilizzare sistematicamente il NAVS, purché ciò sia previsto da una disposizione della pertinente legge speciale. L'utilizzazione sistematica di questo numero per scopi prettamente privati dovrà invece rimanere escluso.

Il proposto ampliamento dell'utilizzazione sistematica del NAVS non accrescerà la vulnerabilità dei sistemi informatici della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni o di altri utenti autorizzati, né il rischio di abusi. Il progetto si limita a sostituire l'attuale necessità di una base legale specifica per ogni utilizzazione sistematica del NAVS con un'autorizzazione generale accordata dal legislatore alle autorità federali, cantonali e comunali e a determinate istituzioni.

Come oggi, per poter utilizzare sistematicamente il NAVS si dovrà garantire la protezione dei dati. Per garantire anche la sicurezza delle informazioni, andranno adottate varie misure tecniche e organizzative. In primo luogo, gli accessi alle varie banche dati dovranno essere protetti in modo ottimale onde ridurre al minimo il rischio di un'utilizzazione abusiva. Le prescrizioni di sicurezza per l'accesso alle banche dati che contengono il NAVS concernono l'autenticazione, la trasmissione dei dati, la loro cifratura, i programmi antivirus e i sistemi firewall nonché la registrazione e l'analisi dei processi importanti all'interno dei sistemi informatici. Oltre alla totale omissione delle misure di sicurezza, sarà passibile di pena anche la loro attuazione inaccurata o non professionale.

Indice

Modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti *(Avamprogetto)*

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Evoluzione dell'utilizzazione del NAVS

Sin dalla sua istituzione, nel 1948, l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) ha sempre utilizzato un numero AVS (NAVS). A tutt'oggi, questo numero di identificazione personale serve per facilitare il trattamento di informazioni sui contributi e per il calcolo delle corrispondenti prestazioni delle assicurazioni sociali. In origine, si trattava di un codice «significante»: dal NAVS era infatti possibile dedurre le iniziali del nome, la data di nascita e il sesso. Ma questa situazione era insoddisfacente dal punto di vista della protezione dei dati e inoltre, con il passare del tempo, sono sorte difficoltà nell'assegnazione dei NAVS, con conseguenti notevoli problemi informatici. La gestione dei NAVS era inoltre soggetta a errori, poiché i numeri venivano modificati in caso di cambiamenti di stato civile. Nel 2003, nell'ambito della consultazione relativa alla legge sull'armonizzazione dei registri[1], è stata dunque proposta l'introduzione di un identificatore personale unitario per i vari scopi amministrativi e registri (identificatore personale federale, IPF). In seguito alle perplessità manifestate dagli ambienti responsabili della protezione dei dati, il Consiglio federale aveva proposto, nell'ambito di una seconda consultazione indetta nell'estate del 2004, l'introduzione di sei identificatori personali settoriali (SPIN) e la costituzione di un server centrale per l'identificazione e la comunicazione. Ogni settore dell'Amministrazione, tra cui quello delle assicurazioni sociali, avrebbe avuto a disposizione un identificatore personale unitario. Tuttavia, in sede di consultazione è emerso con chiarezza che tra i Cantoni non vi era un consenso maggioritario sugli identificatori personali settoriali. Si è così giunti a una soluzione che prevedeva l'introduzione di un NAVS non significante a 13 cifre e, al contempo, una regolamentazione concernente l'utilizzazione sistematica di questo numero per scopi amministrativi al di fuori dell'AVS[2].

Sull'onda della crescente digitalizzazione dell'attività amministrativa, dall'introduzione del nuovo NAVS, nel 2008, si osserva una forte espansione dell'utilizzazione sistematica del medesimo al di fuori dell'AVS, tanto a livello federale quanto a livello cantonale. Presso l'Ufficio centrale di compensazione (UCC) sono attualmente annunciati circa 12 700 utenti. Il NAVS è inoltre utilizzato per la fatturazione nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie.

Numerosi attori ritengono che le esigenze poste per l'autorizzazione all'utilizzazione sistematica del NAVS debbano essere allentate. Nel gennaio del 2014, ad esempio, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (CDF) ha suggerito di mettere a disposizione il NAVS come identificatore personale generale, per consentire l'avanzamento dei progetti di governo elettronico. La CDF sostiene che l'utilizzazione di un identificatore personale univoco consente una gestione efficiente dell'amministrazione e al tempo stesso migliora la qualità delle banche dati eliminando i rischi di scambi d'identità sinora presenti. Nell'ambito dell'elaborazione della legge federale del 18 dicembre 2015[3] sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (LSAI), su proposta dei Cantoni, si è inoltre deciso, per evitare ulteriori oneri amministrativi, di non creare nuovi numeri d'identificazione fiscale, bensì di optare piuttosto per l'utilizzazione del NAVS anche per questo scopo. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) e una parte degli incaricati cantonali della protezione dei dati giudicano con occhio critico questa evoluzione, temendo che la protezione dei dati sia messa a repentaglio.

Considerate queste premesse, nel febbraio del 2017 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno di sottoporgli una modifica della LAVS volta ad agevolare l'utilizzazione sistematica del NAVS da parte delle autorità federali, cantonali e comunali nell'adempimento dei loro compiti legali.

Inoltre, nel quadro dei dibattiti parlamentari sull'ammodernamento del registro fondiario[4], dopo un'analisi dei rischi legati all'utilizzazione del numero AVS svolta nel settembre del 2017[5], è stato depositato un postulato[6] che incarica il Consiglio federale di illustrare tra l'altro come affrontare i rischi correlati all'utilizzazione del NAVS quale numero d'identificazione personale unico.

Nel quadro della presente revisione, si tratta di creare le basi legali che consentano un impiego futuribile del NAVS e garantiscano al tempo stesso la protezione dei dati.

1.1.2 Prescrizioni di diritto costituzionale

La Costituzione federale (Cost.)[7] contempla varie norme che garantiscono alcuni aspetti specifici della libertà personale. L'articolo 13 Cost. in particolare tutela la sfera privata (nelle sue varie dimensioni) dalle specifiche forme di minaccia cui è esposta. La protezione dei dati garantita dal diritto costituzionale è dunque un elemento della sfera privata e della sfera segreta personale. Tale protezione si basa tra l'altro su una serie di principi applicabili al trattamento dei dati, tra cui in particolare i principi di finalità, di liceità del trattamento, di proporzionalità, di esattezza dei dati e di buona fede.

Per di più, l'articolo 13 capoverso 2 Cost. protegge l'individuo dalle conseguenze di un trattamento abusivo dei suoi dati personali da parte dello Stato. Ciò vale anche per l'utilizzazione di identificatori personali. Nella dottrina questa disposizione ha fatto sorgere divergenze di opinioni, in particolare sulla questione se esista un diritto soggettivo individuale

[1] RS **431.02**
[2] RU **2007** 5259
[3] RS **653.1**
[4] 14.034 CC. Atti dello stato civile e registro fondiario.
[5] David Basin, *Risk Analysis on different usages of the Swiss AHV number*, 27 settembre 2017, disponibile (in inglese) all'indirizzo www.derbeauftragte.ch, Protezione dei dati –> Statistica, registro, ricerca –> Numero AVS.
[6] Postulato Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale 17.3968 Piano di sicurezza per gli identificatori personali.
[7] RS **101**

all'autodeterminazione informativa o se il contenuto della disposizione risulti da un'interpretazione letterale. Su tali questioni è incostante anche la giurisprudenza del Tribunale federale, il quale segue talvolta l'interpretazione letterale (cfr. ad es. la sentenza IC_323/2015 dell'8.1.2016), e talaltra deduce dal testo della norma l'esistenza di una libertà individuale che garantisce l'autodeterminazione informativa (cfr. ad es. DTF 140 I 381). In merito all'evocata controversia l'Alta Corte non si è ancora pronunciata. Secondo la dottrina svizzera recente, l'articolo 13 capoverso 2 Cost. deve essere inteso come istruzione al legislatore, il quale è incaricato di adottare tutte le misure necessarie per proteggere i dati personali dei cittadini da un impiego abusivo dei loro dati personali. In particolare, deve garantire che le autorità usino prudenza nel trattare dati personali.

1.1.3 Protezione dei dati

In seguito alla crescente digitalizzazione e alla maggior utilizzazione sistematica del NAVS, si pone la questione degli eventuali rischi per la protezione dei dati.

Il NAVS è una sequenza di cifre non significante e generata in modo casuale. Le prime tre cifre contengono il codice Paese del Paese emittente, secondo gli standard internazionali. A parte questo, il NAVS non contiene altre informazioni sul suo titolare e quindi non consente di risalire alle sue caratteristiche personali. Il NAVS serve esclusivamente ad attribuire al giusto individuo una serie di dati personali all'interno di una collezione di dati. Questa caratteristica dell'identità viene utilizzata, oltre ai comuni attributi personali (cognome, nome, data di nascita ecc.), solo a fini amministrativi. Non si tratta assolutamente di un codice utente che permette di accedere a tutti i dati personali né di una password con cui procurarsi senza autorizzazione l'accesso ai sistemi informatici. L'autentificazione per accedere ai sistemi informatici non avviene tramite il NAVS, che non è una componente di questo processo. Di conseguenza, l'utilizzazione sistematica del NAVS non accresce i rischi per le banche dati. Le banche dati di Confederazione, Cantoni e Comuni sono organizzate in modo decentralizzato e non possono essere collegate tra loro con il NAVS. L'accesso alle applicazioni di burotica generali delle amministrazioni pubbliche avviene di regola tramite un'autenticazione a due fattori (p. es. «smartcard» della Confederazione). Inoltre, per utilizzare le applicazioni specifiche che consentono di accedere in particolare a dati personali occorrono dati d'identificazione supplementari (codice utente e password separati).

Con l'utilizzazione sistematica del NAVS non sorge dunque alcun rischio supplementare di furto di dati o d'identità dovuto all'uso abusivo dell'identificatore. Il furto di dati è un problema che riguarda piuttosto la sicurezza delle informazioni. In particolare per garantire la sicurezza dei sistemi informatici occorrono controlli costanti e minuziosi, soprattutto quando questi sistemi contengono dati personali sensibili. Per evitare incidenti, i processi e le procedure di sicurezza vanno tenuti costantemente aggiornati. Il fatto che il NAVS figuri eventualmente tra i dati contenuti nel sistema non ha alcun influsso su questi fattori di rischio. Inoltre, il NAVS non è un documento d'identità ufficiale e non può quindi essere impiegato come prova d'identità ufficiale. Esso non esonera pertanto il suo utente sistematico dall'obbligo legale di verificare l'identità di una persona, eventualmente tramite la presentazione di un documento ufficiale. Non è nemmeno possibile ottenere prestazioni delle assicurazioni sociali solo presentando il NAVS. Il furto di quest'ultimo non permette dunque di trarre alcun vantaggio finanziario o immateriale.

Tramite i dati contenuti in diversi sistemi, si potrebbero collegare più caratteristiche di una persona (caratteristiche di base, informazioni in ambito sanitario, fiscale e giuridico). A seconda dei dati disponibili, si avrebbe quindi la possibilità di allestire un profilo della personalità più o meno dettagliato. Tuttavia, per collegare e combinare in tal modo dati provenienti da fonti diverse occorre avere accesso ad almeno due banche dati di diverse autorità. Negli attuali sistemi ufficiali, tali accessi multitematici sono però rari e, laddove esistono, rigidamente regolamentati. Conformemente al principio di proporzionalità, infatti, ogni servizio ha accesso solo ai dati per i quali è responsabile in virtù di una base legale chiara. Il collegamento tra più banche dati contenenti dati personali è possibile anche senza identificatori quali il NAVS. Tutti i registri di persone di autorità comprendono necessariamente attributi d'identificazione quali cognome, nome, data di nascita e sesso, che permettono di collegare agevolmente i dati con quelli di altri registri. Il rapido sviluppo dell'informatica permette già oggi di collegare dati in base a queste diverse caratteristiche con un'attendibilità del 99,98 per cento. In caso di intrusione in una o più banche dati di autorità, i dati personali ivi contenuti possono essere collegati anche senza NAVS. Il numero di collegamenti di dati ammessi dalla legge non verrà ampliato con la proposta normativa sull'utilizzazione sistematica del NAVS. Come sinora, essi continueranno a essere ammessi soltanto nei casi in cui ciò sia previsto da una base legale formale, come ad esempio nella legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (LStat) o nella legge del 22 giugno 2007 sul censimento. L'utilizzazione sistematica del NAVS non pregiudica dunque la protezione dei dati né crea «cittadini trasparenti».

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Autorizzazione generale per le autorità

Attualmente l'utilizzazione sistematica del NAVS al di fuori dell'AVS è disciplinata come segue: se l'esecuzione del diritto federale necessita dell'utilizzazione sistematica del NAVS, può essere introdotta una base legale sufficiente nella pertinente legge federale. La norma di legge in questione deve definire lo scopo dell'utilizzazione e gli aventi diritto (art. 50*d* cpv. 1 e 50*e* cpv. 1 della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti [LAVS][8]). Con l'autorizzazione accordata dal legislatore nella pertinente legge speciale, l'utilizzazione sistematica in questione ha un fondamento democratico. Le stesse condizioni si applicano di principio anche all'utilizzazione sistematica per l'esecuzione del diritto cantonale (art. 50*d* cpv. 1 e 50*e* cpv. 3 LAVS), tranne in quattro settori: riduzione dei premi nell'assicurazione malattie, assistenza sociale, legislazione fiscale e istituzioni preposte all'educazione. In questi settori l'autorizzazione all'utilizzazione da parte dei servizi cantonali è già sancita dalla legislazione in materia di AVS (art. 50*e* cpv. 2 LAVS) e pertanto non occorre un'ulteriore base in una legge speciale cantonale. L'utilizzazione sistematica per scopi prettamente

[8] RS **831.10**

privati è invece per principio vietata. Il NAVS sarà tuttavia utilizzato sistematicamente nel quadro dello scambio automatico di informazioni per questioni fiscali quale numero d'identificazione fiscale nello scambio di dati internazionale. A partire dall'autunno del 2018 sarà pertanto trasmesso agli istituti finanziari di oltre 50 Stati e territori.

I servizi estranei alle assicurazioni sociali federali che intendono utilizzare il NAVS sistematicamente sono tenuti ad annunciarsi preventivamente all'UCC. Una volta autorizzati a utilizzare sistematicamente il NAVS, possono accedere alla banca dati degli identificatori personali gestita dall'UCC (Unique Personal Identification Database, UPI), in cui sono registrati in modo univoco tutti gli individui ai quali è stato assegnato un NAVS. Grazie al confronto regolare dei dati dell'UCC con quelli dei registri di persone della Confederazione (tra cui il registro federale dello stato civile Infostar e il sistema d'informazione centrale sulla migrazione SIMIC), l'UCC può garantire che i dati registrati siano sempre attuali, completi e univoci. A tutela della sicurezza e della qualità dei dati, i servizi e le istituzioni ai quali è accordato il diritto di accesso sono tenuti ad adottare misure tecniche e organizzative, disciplinate a livello di ordinanza[9].

Nel sistema attuale la decisione relativa all'autorizzazione all'utilizzazione sistematica del NAVS al di fuori dell'AVS è delegata al legislatore. Questi decide in base a una valutazione generale della sicurezza delle informazioni in materia, che disciplina nella pertinente legge speciale.

La normativa proposta prevede che le autorità federali e cantonali e, nella misura prevista dal diritto cantonale, quelle comunali possano utilizzare sistematicamente il NAVS per l'adempimento dei compiti assegnati loro dalla legge senza doversi appoggiare su una base legale prevista in una legge speciale. L'autorizzazione all'utilizzazione sistematica dovrà risultare già dalla pertinente disposizione della LAVS, con la quale sarà così introdotta una norma permissiva generale per le autorità. In futuro non ci sarà dunque più bisogno di alcuna norma permissiva in una legge speciale per ogni singolo scopo di utilizzazione e utente. Tuttavia, il legislatore continuerà ad avere anche la facoltà di creare identificatori personali settoriali specifici e di vietare l'impiego sistematico del NAVS in un determinato settore.

Le istituzioni non aventi carattere di autorità e alle quali è stato affidato per legge l'adempimento di un compito pubblico necessiteranno invece, come finora, di un'autorizzazione mediante legge speciale per utilizzare il NAVS. L'autorizzazione all'utilizzazione sistematica da parte delle istituzioni preposte all'educazione rimarrà disciplinata – come già nel diritto vigente – a livello di legislazione AVS. La nuova normativa si applicherà però a tutte le istituzioni educative, dato che queste adempiono obblighi in materia di assicurazioni sociali o compiti nell'ambito delle statistiche federali. Le autorizzazioni di legge all'utilizzazione sistematica del NAVS già previste dal diritto vigente saranno adeguate. Come finora, l'utilizzazione sistematica per scopi prettamente privati rimarrà esclusa.

1.2.2 Misure di accompagnamento

Oggi le autorità lavorano con innumerevoli banche dati e fonti di dati, da cui traggono le loro informazioni. Il NAVS è un dato che o vi è già contenuto o, secondo la soluzione proposta, lo sarà in futuro. Le autorità hanno un chiaro interesse alla protezione dei loro dati e sono tenute ad adottare tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza delle informazioni, tra cui quelle per la sicurezza informatica. Questo vale per tutte le autorità che utilizzano sistematicamente il NAVS.

Onde evitare utilizzazioni scorrette ed eventuali abusi, devono dunque essere previste barriere efficaci e prescrizioni tecnico-organizzative. In particolare occorre proteggere le banche dati da consultazioni e manipolazioni non autorizzate. Le banche dati e le applicazioni tecniche gestite dalla Confederazione presentano nel complesso un livello di sicurezza relativamente elevato. Lo stesso vale per numerosi sistemi informatici di Cantoni e Comuni. Tuttavia, al di fuori dell'Amministrazione federale vi sono diversi sistemi che non soddisfano pienamente gli attuali standard di sicurezza. Questa situazione va risolta ricorrendo a misure di sicurezza organizzative, personali, infrastrutturali e tecniche, in modo da poter garantire un livello di sicurezza sufficiente. L'instaurazione della sicurezza informatica non è mai una singola misura, bensì un processo che richiede un'osservazione e un adeguamento costanti di diversi fattori.

Concretamente, questo significa in primo luogo che vanno regolamentate le responsabilità in materia. Per delimitare gli ambiti di competenza, evitando al contempo lacune, le responsabilità dovranno essere disciplinate chiaramente per tutti i compiti essenziali, in particolare nel processo di sicurezza delle informazioni. I collaboratori che impiegano strumenti informatici dovrebbero essere formati riguardo alla sicurezza dell'infrastruttura informatica. Direttive e istruzioni sulla sicurezza andranno documentate in forma scritta. Occorrerà inoltre valutare regolarmente i rischi nel settore della sicurezza delle informazioni e predisporre un piano di sicurezza dell'informazione e protezione dei dati (SIPD). Dal punto di vista dell'infrastruttura, si tratta in primo luogo di garantire fisicamente l'accesso ai mezzi informatici e ai supporti di memoria. Un'altra misura di sicurezza di tipo fisico consiste nel far sì che i mezzi informatici e i supporti di memoria non contengano più né NAVS né altri dati personali prima di essere riparati, smaltiti o distrutti e che questi non possano essere ripristinati.

Inoltre occorrerà ridurre al minimo i rischi tecnici di accesso, il che implica procedure di autenticazione e misure di sicurezza informatica adeguate (programmi antivirus, firewall). Il *software* dovrà essere conforme allo stato della tecnica ed essere regolarmente aggiornato tramite update di sicurezza e di correzione (*patch*). Nel caso delle reti mobili, i dati andranno cifrati con procedure di cifratura conformi allo stato della tecnica. Fondamentale per il riconoscimento di disfunzioni o incidenti è l'analisi dei dati di protocollo (log) dei computer, che permette di individuare irregolarità nel funzionamento dei sistemi informatici dovute alla mancanza di programmi o a errori nei medesimi oppure a falle di sicurezza. Sarà inoltre necessario definire e testare preliminarmente la gestione di incidenti di sicurezza. Per incidente di sicurezza s'intende un evento indesiderato che ha ripercussioni sulla sicurezza delle informazioni e può comportare gravi danni. Conseguenze tipiche di tali incidenti possono essere lo spionaggio, la manipolazione o la distruzione di dati. Per evitare o contenere i danni, gli incidenti di sicurezza vanno trattati in modo rapido ed efficiente. Con una procedura predefinita e collaudata si possono ridurre al minimo i tempi di reazione.

[9] Ordinanza del DFI del 7 novembre 2007 sugli standard minimi delle misure tecniche e organizzative per l'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS al di fuori dell'AVS; RS **831.101.4**.

La Confederazione e i Cantoni dovranno inoltre svolgere analisi dei rischi volte a individuare i rischi di collegamenti illeciti di banche dati, basandosi sugli elenchi delle banche dati contenenti il NAVS.

Chi utilizzerà sistematicamente il NAVS senza esservi autorizzato sarà punito con una pena pecuniaria, come avviene già oggi. La norma penale concernente l'attuazione delle misure tecniche e organizzative sarà resa più rigida: attualmente è passibile di pena solo chi vi rinuncia completamente, mentre non lo è chi le applica, seppure in modo carente. Questa lacuna deve essere colmata. In futuro, quindi, la disposizione penale si applicherà anche all'omissione o all'applicazione inaccurata o non professionale delle misure tecniche e organizzative, che saranno considerate contravvenzioni punibili con la multa. In questo modo si sottolineerà l'importanza delle barriere volte a garantire la protezione dei dati e la sicurezza delle informazioni.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Adeguamento delle basi giuridiche in funzione del bisogno

La soluzione proposta risulta equilibrata in termini di utilità, attuabilità e proporzionalità.

Il NAVS è una sequenza di cifre univoca e invariabile per tutta la vita, che è attribuita a ogni persona fisica poco dopo la nascita sul territorio svizzero o al momento del rilascio di un permesso di soggiorno. Questo numero consente un'identificazione sicura delle persone e, quindi, una migliore qualità del complesso di dati, il che evita onerosi errori amministrativi. Nell'ambito del trattamento dei dati, ad esempio, l'utilizzazione sistematica del NAVS facilita un aggiornamento automatico, rapido e preciso degli attributi personali in caso di cambiamenti di stato civile. La crescita della popolazione e dell'ambito di competenze delle amministrazioni pubbliche comporta un aumento della quantità di dati e di mutazioni. Vi si aggiunge poi un numero sempre maggiore di nomi complessi (p. es. nomi doppi, con caratteri speciali o non latini). Questi fattori possono prolungare il trattamento manuale dei dati e compromettere la loro qualità. L'impiego di un identificatore personale sotto forma di sequenza di cifre contribuisce notevolmente a risolvere questo problema.

L'utilizzazione sistematica del NAVS permette inoltre un flusso di dati semplice e automatizzato tra le autorità. Anche i collegamenti di dati previsti dal legislatore, e quindi legittimi, ad esempio a fini statistici[10], danno risultati più precisi, se possono essere svolti con un identificatore personale univoco. Queste semplificazioni dei processi interni e trasversali tra le autorità accresceranno l'efficienza dei costi nell'Amministrazione, favorendo così un impiego efficace ed economico dei fondi pubblici, come richiesto dall'articolo 43*a* capoverso 5 Cost. e dall'articolo 12 capoverso 4, secondo periodo della legge federale del 7 ottobre 2005[11] sulle finanze della Confederazione. Si risparmieranno inoltre fondi pubblici grazie al fatto che verrà meno l'onere legislativo per l'adeguamento delle leggi speciali.

Anche per i singoli cittadini, in particolare quelli con nomi molto diffusi, l'utilizzazione sistematica del NAVS comporta un valore aggiunto: ogni persona di cui sono raccolti dati personali ha diritto a che i processi amministrativi si svolgano senza scambi d'identità con altre persone registrate. Tali scambi d'identità possono causare notevoli inconvenienti agli interessati. Essi derivano di regola da una tenuta del registro incompleta, da errori di ortografia nella registrazione o dalla forte diffusione di un nome o di una combinazione di nomi. Dei 2 330 700 allacciamenti telefonici privati figuranti nell'elenco telefonico ufficiale svizzero, ad esempio, circa 950 sono registrati sotto il nome Peter Müller. L'aggiunta di un identificatore personale univoco per la registrazione in una banca data permette di scongiurare il rischio di scambi d'identità. La migliore qualità del complesso di dati nei registri utenti contribuisce all'esattezza dei dati e funge quindi da importante elemento della protezione della personalità nell'ambito del trattamento di dati personali (cfr. n. 1.1.2).

Il progetto è anche conforme all'articolo 13 capoverso 2 Cost. Le modifiche della LAVS proposte disciplinano con sufficiente precisione le condizioni alle quali potrà essere ammessa l'utilizzazione sistematica del NAVS, cosicché il requisito della base legale sufficiente è soddisfatto. Anche il principio della conformità allo scopo è rispettato, poiché gli utenti potranno utilizzare sistematicamente il NAVS soltanto per adempiere i compiti attribuiti loro dalla legge. L'avamprogetto definisce inoltre le linee guida per le misure di sicurezza da rispettare e norme concernenti le sanzioni in caso di violazione di tali prescrizioni (cfr. n. 1.2.2). L'obbligo di rispettare queste misure implica che le autorità che utilizzano il NAVS dovranno mantenere costantemente aggiornati i propri sistemi d'informazione. L'avamprogetto comporterà dunque anche un aumento generale della sicurezza delle informazioni nell'Amministrazione pubblica.

1.3.2 Alternative scartate

1.3.2.1 Reimpostazione dell'architettura delle banche dati

Nel maggio del 2017 l'Ufficio federale di giustizia e l'IFPDT hanno commissionato una valutazione dei rischi di un'utilizzazione sistematica del NAVS. Nella perizia che ne è risultata[12] l'autore fa presente che nessun sistema è completamente al riparo da qualsiasi attacco. Se si riesce a penetrare in diverse banche dati, i dati personali ivi contenuti potrebbero essere collegati con un grado di esattezza del 99,98 per cento anche solo in base a cosiddetti quasi-identificatori (cognome, nome e data di nascita delle persone registrate). L'impiego supplementare di un identificatore personale univoco quale il NAVS non accresce in misura significativa la precisione per l'autore dell'intrusione. La proposta utilizzazione sistematica del NAVS da parte delle autorità non cambierebbe quindi radicalmente la situazione in termini di protezione dei dati. La perizia illustra inoltre varie possibilità per prevenire il collegamento di banche dati contenenti dati personali (tramite quasi-identificatori o il NAVS). La semplice introduzione di identificatori settoriali non sarebbe però ragionevole.

[10] Questi sono svolti in virtù dell'art. 14*a* della legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (RS **431.01**).
[11] RS **611.0**
[12] David Basin, *Risk Analysis on different usages of the Swiss AHV number*, 27 settembre 2017.

Per eliminare sostanzialmente i timori relativi alla protezione dei dati, il perito raccomanda di reimpostare l'intero sistema delle banche dati, salvando in banche dati separate i dati personali e quelli fattuali. I primi dovrebbero inoltre essere preservati da ridondanze. Si parla di ridondanza delle informazioni quando dati dal medesimo contenuto sono registrati più volte. Attributi quali cognome, nome o NAVS di una persona dovrebbero dunque essere salvati in un'unica banca dati. Il collegamento dei dati personali con quelli fattuali dovrebbe essere possibile esclusivamente sulla base di speciali tabelle di collegamento, che andrebbero mantenute segrete (le cosiddette "*linkage tables*").

Una tale reimpostazione delle banche dati non comprometterebbe per principio lo scambio dei dati, ma gli attributi non potrebbero più essere memorizzati a livello decentralizzato e per accedere ai dati si dovrebbe sempre passare per la banca dati centralizzata che contiene questi attributi. In questo modo il traffico di rete e gli accessi alle banche dati aumenterebbero, il che accrescerebbe le probabilità di errori. Secondo la perizia le banche dati sono "colli di bottiglia" e sistemi critici che vanno tenuti costantemente disponibili. L'impostazione e l'applicazione di un tale sistema sarebbero inoltre onerose e genererebbero spese molto elevate per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Le esperienze fatte con il *millennium bug* hanno dimostrato che anche solo piccoli cambiamenti nei formati dei dati e nella maniera di salvare ed elaborare i dati possono avere ripercussioni notevoli sul fronte delle spese. Inoltre, l'eliminazione delle ridondanze comporterebbe anche difficoltà nella gestione operativa delle banche dati interessate: senza ridondanze sarebbe infatti più difficile individuare e correggere eventuali errori di registrazione o elaborazione dei dati da parte degli utenti. In caso di perdita dei dati, inoltre, non si potrebbe più ricorrere a copie ridondanti, il che renderebbe necessari ancora più backup del solito. Inoltre, l'assenza di ridondanze renderebbe difficili le prove di coerenza, poiché non sarebbe possibile alcun confronto con altre banche dati (ridondanti). L'applicazione vincolante su larga scala della proposta del perito comporterebbe pertanto numerosi svantaggi e spese elevate. Se è vero che in alcuni casi, in campi d'applicazione chiusi (p. es. nel settore sanitario), al momento dell'allestimento di nuove banche dati sarebbe ragionevole prevedere un'architettura con una gestione dei dati minima, è anche vero che ciò sarebbe ragionevole solo se una tale struttura potesse essere introdotta completamente da zero per un campo d'applicazione ampio. In tutti gli altri casi, si tratterebbe soltanto di creare singole banche dati o di aggiungere nuovi attributi a quelle già esistenti. Per questi motivi (difficoltà operative e scarso valore aggiunto, da un lato, e spese elevate, dall'altro) si rinuncia a esigere dagli utenti sistematici del NAVS la completa reimpostazione dell'architettura delle loro banche dati. Nonostante la rinuncia a una prescrizione legale generale, resta comunque la possibilità per i singoli utenti sistematici di adeguare la loro architettura secondo la proposta del perito.

1.3.2.2 Procedura di autorizzazione

È stata vagliata anche la possibilità di introdurre una procedura di autorizzazione per gli utenti sistematici del NAVS. In un tale sistema, l'autorizzazione sarebbe rilasciata, mediante decisione, da un'autorità preposta, che dovrebbe verificare in ogni caso specifico se il richiedente sia in grado di garantire la protezione dei dati e la sicurezza delle informazioni nel quadro dell'utilizzazione sistematica del NAVS. L'autorità richiedente dovrebbe dimostrare in particolare di essere in grado di applicare le necessarie misure tecniche e organizzative. L'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione dovrebbe inoltre verificare, tramite controlli a campione periodici presso i titolari dell'autorizzazione, se questi continuino a soddisfare le condizioni richieste e adempiano gli obblighi di diligenza e collaborazione. L'instaurazione di un tale sistema comporterebbe maggiori oneri amministrativi e spese elevate, che non sarebbero adeguatamente compensati da benefici supplementari, tanto più che i sistemi informatici sono per loro natura soggetti a costanti cambiamenti e che un'autorizzazione potrebbe essere rilasciata solo in base alla situazione specifica del momento. Considerato inoltre l'elevato grado di conformità alla legge delle autorità federali, cantonali e comunali, appare opportuno rinunciare a onerosi meccanismi di controllo e sorveglianza, puntando invece sul principio dell'autocontrollo.

1.3.2.3 Numeri settoriali

In un sistema con identificatori personali settoriali coordinati, a ogni persona fisica da registrare vengono assegnati più identificatori, i quali vengono utilizzati esclusivamente per l'attività amministrativa nei rispettivi settori, ad esempio in quello fiscale o in quello delle assicurazioni sociali. Per consentire una comunicazione elettronica efficiente tra due organi amministrativi di diversi settori, occorre però un server centrale per l'identificazione e la comunicazione. L'attuale struttura amministrativa non prevede tali settori, che andrebbero dunque innanzitutto creati. In occasione della procedura di consultazione sull'avamprogetto della legge SPIN, nel 2004, la maggior parte dei Cantoni e delle organizzazioni attive nel governo elettronico e nell'amministrazione elettronica si è infatti detta contraria alla settorializzazione, considerandola come troppo complessa e costosa nonché soggetta a errori e, dunque, difficilmente attuabile. Attualmente un obbligo generalizzato di introdurre identificatori settoriali o altri identificatori personali alternativi sarebbe un passo indietro per numerose autorità federali, cantonali e comunali, tanto più che esse hanno già adottato disposizioni ed effettuato investimenti confidando nel mantenimento della normativa vigente (con il NAVS quale identificatore personale univoco per le autorità). Considerate queste circostanze, l'introduzione di un sistema globale con identificatori personali settoriali non è auspicabile. Se in un determinato settore si auspicasse l'impiego di un identificatore personale specifico, questo resterebbe possibile anche con il presente avamprogetto.

1.4 Pareri espressi durante la procedura di consultazione e loro valutazione

Il/L'xx ottobre 2018 il Consiglio federale ha incaricato il DFI di svolgere una procedura di consultazione sull'avamprogetto di modifica della LAVS. In una lettera della stessa data, il DFI ha quindi invitato i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello dell'economia e altre associazioni e organizzazioni a esprimersi

sull'avamprogetto di legge entro il/l'xx mese 2019. Nel complesso, i partecipanti alla consultazione hanno… il progetto. *I dettagli possono essere tratti dalla sintesi dei risultati della procedura di consultazione*[13].

1.5 Parere della Commissione federale AVS/AI

Il 29 giugno 2017 luna prima versione dell'avamprogetto è stata sottoposta alla Commissione federale AVS/AI, che si è detta per principio d'accordo con un ampliamento generalizzato dell'utilizzazione sistematica del NAVS da parte delle autorità federali, cantonali e comunali nel quadro dell'adempimento dei loro compiti legali. La Commissione ha tuttavia sottolineato che il nuovo disciplinamento dovrebbe essere impostato nel modo più trasparente possibile.

1.6 Compatibilità tra compiti e finanze

Per il finanziamento dell'utilizzazione più ampia del NAVS al di fuori dell'AVS potranno essere riscossi emolumenti al fine di coprire le modeste spese che ne deriveranno. Una descrizione dettagliata delle possibili ripercussioni dell'avamprogetto è presentata al relativo capitolo (n. 3).

1.7 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il diritto sociale europeo non prevede alcuna disposizione riguardante il progetto.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 49a lett. g

L'assegnazione di un NAVS comporta un'iscrizione nel registro centrale. Non se ne può però automaticamente dedurre che la persona in questione sia assicurata nell'AVS. L'espressione «numero d'assicurato» viene pertanto sostituita con «numero AVS».

Si fa inoltre presente che, nel quadro della revisione totale della legge [14]del 19 giugno 1992[15] sulla protezione dei dati (LPD), è stata richiesta la soppressione della nozione di «profilo della personalità». Al termine dei dibattiti parlamentari, si dovrà badare a che i due oggetti siano coordinati tra loro ed eventualmente modificare di conseguenza la frase introduttiva di questo articolo.

Art. 50a cpv. 1 lett. b^{bis}, 50c, 71 cpv. 4 lett. a e 93bis cpv. 1

Concerne soltanto i testi tedesco e italiano.

L'espressione «numero d'assicurato» è sostituita con «numero AVS».

Art. 50d–50g

Questi articoli vengono abrogati, dato che la regolamentazione dell'utilizzazione sistematica del numero AVS al di fuori dell'AVS è ripresa in una nuova parte quarta della LAVS.

Art. 87 ottavo comma e 88 quarto comma

Queste disposizioni vengono abrogate, dato che le disposizioni penali figureranno nella parte quarta della LAVS.

Art. 89

La responsabilità solidale delle imprese contrasta con il principio del diritto penale secondo cui la multa è assolutamente personale e non può essere ascritta ad altri. Essa costituisce dunque una forma nascosta di responsabilità penale dell'impresa. L'articolo 79 della legge federale del 6 ottobre 2000[16] sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), le cui disposizioni sono applicabili alla prima parte della LAVS (art. 1 cpv. 1 LAVS), rimanda in particolare all'articolo 6 della legge federale del 22 marzo 1974[17] sul diritto penale amministrativo, che si applica in caso di infrazioni commesse nell'azienda. L'articolo 89 può pertanto essere abrogato.

Titolo dopo l'art. 153a

Parte quarta: Utilizzazione sistematica del numero AVS al di fuori dell'AVS

[13] www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DFI.
[14] Messaggio del 15 settembre 2017 concernente la legge federale relativa alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati; FF **2017** 5939.
[15] RS **235.1**
[16] RS **830.1**
[17] RS **313.0**

Le attuali disposizioni in materia figurano nella parte prima (Assicurazione), capo quarto (Organizzazione). Dal punto di vista della sistematica, questo non è ideale dato che esse non trattano dell'AVS e della sua organizzazione, bensì dell'utilizzazione del NAVS in settori estranei all'AVS. Nell'interesse della trasparenza legislativa e della reperibilità delle disposizioni giuridiche, l'utilizzazione sistematica del NAVS quale identificatore personale al di fuori dell'AVS deve essere regolamentata in una parte a sé stante della LAVS. Immediatamente prima delle disposizioni finali si introduce pertanto una nuova parte quarta (art. 153*b* segg.), contenente le disposizioni sull'utilizzazione sistematica del NAVS quale identificatore personale al di fuori dell'AVS.

Art. 153b Definizione

Questa disposizione stabilisce la definizione legale dell'utilizzazione sistematica, attualmente contenuta nell'articolo 134bis dell'ordinanza del 31 ottobre 1947[18] sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS). Vista la sua importanza, è giustificato inserirla nella legge. Sul piano materiale non vi saranno modifiche. Di regola, l'utilizzazione è considerata «sistematica» quando dati personali sono collegati con il numero in questione e l'utilizzazione concerne un gruppo di persone fisiche chiaramente definito. Il criterio decisivo sarà la registrazione o meno della parte essenziale e caratterizzante del NAVS in una collezione di dati. In questo modo si potrà evitare che tramite modifiche sistematiche dei numeri completi in base a sistemi propri (p. es. lasciar via il codice Paese 756 nelle prime tre cifre del numero a 13 cifre, completare il numero con una lettera o un'altra cifra oppure cifrarlo) si eludano i controlli di utilizzo voluti dal legislatore.

Art. 153c Aventi diritto

Cpv. 1: questo capoverso definisce i possibili aventi diritto.

Lett. a n. 1 e 2: questi numeri si riferiscono al livello federale. La formulazione si basa sulla struttura dell'articolo 2 capoversi 1–3 della legge del 21 marzo 1997[19] sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), che distingue tra unità amministrative centralizzate e decentrate dell'Amministrazione federale.

N. 3: a livello cantonale e comunale, è determinante la definizione di autorità del pertinente diritto cantonale.

N. 4: questo numero comprende tutte le persone e organizzazioni di diritto pubblico o privato che adempiono compiti amministrativi, senza però appartenere né all'Amministrazione centrale né a quella decentralizzata. Per poter svolgere i compiti amministrativi affidati loro utilizzando sistematicamente il NAVS, queste persone e organizzazioni necessitano di un'autorizzazione a tal fine nella pertinente legge speciale. Quale esempio concreto si possono menzionare i fornitori riconosciuti di prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. Essi sono incaricati per legge dell'esecuzione delle menzionate assicurazioni sociali, benché non appartengano né all'Amministrazione federale né alle amministrazioni cantonali. Per questo, anche in futuro dovranno avere il diritto all'utilizzazione sistematica del NAVS, già previsto nelle pertinenti leggi speciali. Lo stesso vale per analogia per l'esecuzione della previdenza professionale: anche gli istituti di previdenza dovranno poter utilizzare sistematicamente il NAVS, come previsto attualmente. Le vigenti disposizioni in materia resteranno invariate.

N. 5: attualmente le istituzioni preposte all'educazione sono autorizzate all'utilizzazione sistematica del NAVS in virtù dell'articolo 50*e* capoverso 2 lettera d LAVS. Questa possibilità dovrà valere anche in futuro, anche perché tali istituzioni fungono da organi ausiliari dell'AVS. Gli studenti delle scuole universitarie, come pure gli allievi di livello secondario II (formazione professionale duale o formazione professionale a tempo pieno) e quelli di livello terziario che non frequentano scuole universitarie (formazione professionale superiore) sono soggetti all'obbligo di contribuzione AVS. Nella loro funzione di organi ausiliari dell'AVS, le istituzioni preposte all'educazione in questione trasmettono alle casse di compensazione le necessarie notifiche relative agli studenti, ed eventualmente si occupano anche dell'incasso dei contributi (art. 29bis e 29ter OAVS). Affinché i contributi pagati possano essere accreditati correttamente agli interessati, nel trasmettere i dati occorre utilizzare il NAVS. Inoltre, le scuole con piani di studi particolari (scuole speciali) utilizzano il NAVS nel quadro dell'assicurazione invalidità. Infine, in alcuni Cantoni gli allievi sono assicurati contro gli infortuni tramite le scuole.

D'altro canto, le istituzioni preposte all'educazione devono adempiere anche compiti di natura statistica, quindi al di fuori dell'AVS. Anche per queste rilevazioni viene utilizzato il NAVS. È pertanto ragionevole che anche in futuro sia le istituzioni preposte all'educazione a livello cantonale sia quelle della Confederazione siano autorizzate all'utilizzazione sistematica del NAVS per l'adempimento dei loro compiti di natura statistica.

Lett. b: contrariamente all'esecuzione dell'assicurazione sociale malattie e dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, quella delle assicurazioni complementari disciplinate dal diritto privato non sono compiti dell'amministrazione pubblica. Tuttavia esistono numerosi legami tra le assicurazioni complementari, da un lato, e l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e l'assicurazione malattie obbligatoria, dall'altro. Le attività esecutive in questi ambiti non possono pertanto essere considerate in modo isolato. Per questo motivo, già nel diritto vigente l'articolo 47*a* della legge del 2 aprile 1908[20] sul contratto d'assicurazione autorizza i fornitori di assicurazioni complementari all'utilizzazione sistematica del NAVS, e dovrà continuare a farlo anche in futuro. Si tratta di una regolamentazione eccezionale, in quanto consente a privati di utilizzare sistematicamente il NAVS per lo svolgimento di un'attività disciplinata dal diritto privato.

Per il resto, il NAVS continuerà a non poter essere utilizzato per scopi prettamente privati, anche qualora le persone interessate acconsentano all'utilizzazione sistematica del loro NAVS. Questo divieto è giustificato dal fatto che l'UCC non può imporre nella stessa misura ai privati i confronti di dati e i correttivi previsti dall'articolo 153*f* al fine di garantire la qualità dei dati.

Cpv. 2: per determinati ambiti il legislatore dovrà continuare a prevedere altri identificatori personali al posto del NAVS. Anche in futuro, pertanto, avrà la possibilità di escludere l'utilizzazione sistematica del NAVS in singoli ambiti, in particola-

[18] RS **831.101**
[19] RS **172.010**
[20] RS **221.229.1**

re quelli in cui sono utilizzati dati personali degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD. Si tratta dei dati concernenti opinioni o attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali, la salute, la sfera intima o l'appartenenza a una razza, le misure d'assistenza sociale, i procedimenti o le sanzioni amministrative e penali.

Art. 153d Misure tecniche e organizzative

Le autorità, organizzazioni e persone autorizzate all'utilizzazione sistematica del numero AVS dovranno adottare le misure tecniche e organizzative necessarie per garantire la sicurezza delle informazioni e la protezione dei dati e prevenire così una loro utilizzazione abusiva. Questo articolo riunisce gli obblighi in parte previsti nella vigente ordinanza del DFI del 7 novembre 2007[21] sugli standard minimi delle misure tecniche e organizzative per l'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS al di fuori dell'AVS. Con la presente revisione, essi vengono inseriti nella legge e aggiornati.

Gli obblighi di diligenza sono tesi alla protezione da un'utilizzazione abusiva del NAVS. Le autorità, organizzazioni e persone autorizzate all'utilizzazione sistematica del numero AVS dovranno costantemente provvedere a che gli standard di sicurezza applicabili siano rispettati. I sistemi dovranno quindi essere sempre conformi alle prescrizioni vigenti e, se del caso, andranno adeguati di conseguenza.

Lett. a: questa lettera stabilisce che i diritti di accesso alle banche dati contenenti il NAVS possono essere concessi solo ai collaboratori che ne necessitano per l'adempimento dei loro compiti. Le autorizzazioni necessarie vanno accordate in misura restrittiva.

Lett. b: va designata una persona responsabile per l'utilizzazione sistematica del NAVS. Essa dovrà firmare il piano SIPD di cui alla lettera d o prenderne atto in un altro modo comprovabile.

Lett. c: il NAVS non può essere utilizzato per scopi diversi da quelli previsti nell'ambito dello svolgimento dei compiti né trasmesso illecitamente a terzi. Le persone con diritto di accesso vanno informate, attraverso misure di formazione e perfezionamento adeguate, che il NAVS può essere utilizzato unicamente per lo svolgimento dei compiti ed essere comunicato a terzi solo se le prescrizioni legali lo consentono.

Lett. d: le autorità, organizzazioni e persone autorizzate all'utilizzazione sistematica del numero AVS devono provvedere a che i gestori dei loro mezzi informatici e supporti di memoria predispongano un piano di sicurezza dell'informazione e protezione dei dati (SIPD) che descriva le singole misure di sicurezza e protezione dei dati. Il piano SIPD menziona e analizza i fattori di rischio rilevanti in base ai criteri di disponibilità, confidenzialità, integrità e tracciabilità e specifica con quali misure concrete vanno adempiuti i requisiti in materia di sicurezza delle informazioni e protezione dei dati. Le misure d'implementazione concernono l'infrastruttura, l'organizzazione, la formazione del personale e l'adeguamento di hardware e software.

Da un lato, occorre garantire fisicamente la sicurezza dell'accesso ai mezzi informatici e ai supporti di memoria. Se sono impiegati mezzi informatici e supporti di memoria portatili si deve garantire, mediante procedure di cifratura conformi allo stato della tecnica, che le persone non autorizzate non possano accedere ai dati.

Dall'altro, l'accesso ai mezzi informatici e ai supporti di memoria deve essere protetto mediante misure di sicurezza informatiche supplementari, conformi allo stato della tecnica e al livello di rischio. Queste misure devono comprendere come minimo l'impiego di programmi usuali nel commercio, tenuti costantemente aggiornati, in grado di individuare ed eliminare programmi maligni (programmi antivirus) e di un sistema firewall (centrale o locale). Chi può accedere a mezzi informatici e supporti di memoria deve prima autenticarsi. Se a tal fine è prevista una password, questa deve rimanere segreta: non può essere trasmessa e va immediatamente modificata se si sospetta che persone non autorizzate ne siano venute a conoscenza. Nei mezzi informatici vanno inoltre installati il più rapidamente possibile i più recenti update di correzione (patch) del sistema operativo e delle applicazioni. Attività ed eventi importanti nei sistemi informatici vanno registrati e analizzati regolarmente. È inoltre necessario che i mezzi informatici e i supporti di memoria non contengano più né numeri d'assicurato né altri dati personali prima di essere riparati, smaltiti o distrutti e che questi non possano essere ripristinati.

Infine, quando si trasmettono dati attraverso reti pubbliche, si corre il rischio che i dati giungano a persone cui non sono destinati. Per «pubblica» s'intende ogni rete che non è riservata a una cerchia di utenti definita in modo esaustivo e soggetta a uno speciale controllo d'accesso (p. es. rete interna all'ufficio). Mediante una cifratura conforme allo stato della tecnica è possibile ovviare a questo rischio.

Lett. e: nel quadro di un piano d'emergenza, deve essere definita la procedura da seguire in caso di accesso abusivo a banche dati o di utilizzazione abusiva delle medesime. Questa regolamentazione delle misure eventualmente necessarie costituisce una componente del piano SIPD.

Art. 153e Analisi dei rischi

Cpv. 1: le analisi dei rischi periodiche servono a individuare i rischi di collegamenti illeciti di banche dati e, se del caso, coordinare la collaborazione delle amministrazioni in modo che le misure tecniche e organizzative siano adottate in base a una stima realistica e rappresentativa dei rischi sistemici globali.

Lett. a e *b*: per quanto riguarda la responsabilità dell'analisi dei rischi, queste lettere precisano quali unità a livello federale e cantonale vi sono tenute e per quali banche dati.

Cpv. 2: la tenuta di elenchi delle banche dati contenenti il NAVS permette un'azione mirata e coordinata. Per raggiungere questo obiettivo si possono anche sfruttare elenchi di banche dati già esistenti secondo il criterio dell'utilizzazione sistematica del NAVS.

[21] RS **831.101.4**

Art. 153f Obblighi di collaborare

Gli utenti sistematici del NAVS hanno inoltre diversi obblighi di collaborare nei confronti dell'UCC. Si tratta in primo luogo di garantire l'attendibilità del NAVS.

Lett. a: l'UCC necessita di essere informato dagli aventi diritto se essi si avvalgono della loro autorizzazione all'utilizzazione sistematica del NAVS. Per questo motivo, anche dopo la revisione continuerà a sussistere un obbligo di comunicazione nei confronti dell'UCC per gli impieghi al di fuori dell'AVS. Quest'obbligo sarà sancito nella legge. In futuro, l'UCC dovrà verificare se le nuove unità che gli comunicano di utilizzare sistematicamente il NAVS siano autorità oppure privati che svolgono compiti amministrativi in virtù di una legge speciale secondo l'articolo 153*c* capoverso 1 lettera a numero 4.

Lett. b e c: l'UCC deve poter disporre o svolgere direttamente confronti di dati per verificare i numeri utilizzati o e, se del caso, ordinare i correttivi necessari. Gli utenti sistematici dovranno adottare le misure richieste dall'UCC per permettergli di verificare la validità dei NAVS e i dati personali a essi connessi.

Art. 153g Comunicazione del numero AVS nell'ambito dell'esecuzione del diritto cantonale o comunale

Il contenuto di questa disposizione corrisponde ampiamente al vigente articolo 50*f* LAVS. La modifica rispetto al diritto vigente consiste nell'inclusione degli utenti sistematici nell'ambito dell'esecuzione del diritto comunale, dal momento che in futuro il NAVS potrà essere utilizzato anche in quest'ambito. Al fine di garantire la protezione dei dati sono stabilite le condizioni alle quali questi utenti potranno comunicare il NAVS a terzi, in casi specifici. In questo contesto vanno osservate le disposizioni legali in materia di comunicazione dei dati vigenti nel relativo settore d'attività.

La comunicazione del NAVS da parte di organi federali rimarrà retta dalle disposizioni della LPD, identiche sul piano materiale.

Art. 153h Emolumenti

Già secondo il diritto vigente, in virtù dell'articolo 46*a* LOGA[22] possono essere riscossi emolumenti per l'onere sostenuto dall'UCC in relazione con l'utilizzazione sistematica del NAVS al di fuori dell'AVS (cfr. art. 134^{sexies} e 134^{septies} OAVS). Se esso fornisce servizi per utenti del NAVS estranei al primo pilastro, anche in futuro si dovrà evitare di gravare sulle assicurazioni sociali di quest'ultimo. Il Consiglio federale continuerà dunque ad avere la facoltà di prevedere emolumenti. Poiché l'utilizzazione sistematica del NAVS al di fuori dell'AVS sarà ampliata, per una maggiore trasparenza la possibilità di riscuotere emolumenti va sancita nella LAVS.

Art. 153i Disposizioni penali relative alla parte quarta

Cpv. 1: questa disposizione coincide materialmente con quella del vigente articolo 87 ottavo comma LAVS. Come finora, l'utilizzazione sistematica del NAVS senza autorizzazione sarà passibile di pena pecuniaria.

Cpv. 2: questa disposizione riprende, in forma più completa, quella del vigente articolo 88 quarto comma. A differenza del tenore attuale, in futuro sarà considerata contravvenzione non solo l'omissione completa di misure tecniche e organizzative, ma anche quella parziale.

Cpv. 3: poiché la LPGA non è applicabile alla parte quarta della LAVS, è necessario un rimando all'articolo 79 LPGA per permettere l'applicazione delle summenzionate disposizioni penali anche alle infrazioni commesse nell'azienda.

Titolo prima dell'art. 154

Parte quinta: Disposizioni finali In futuro la parte quarta della LAVS disciplinerà l'utilizzazione sistematica del NAVS al di fuori dell'AVS. La vigente parte quarta, contenente le disposizioni finali, diventerà pertanto la parte quinta.

Disposizioni finali

Affinché i servizi e le istituzioni che già utilizzano sistematicamente il NAVS possano procedere agli adeguamenti necessari, occorre concedere loro un periodo transitorio. Considerando che già il diritto vigente prescrive l'adozione di misure tecniche e organizzative, il termine di un anno è adeguato.

Modifica di altri atti normativi

Le disposizioni concernenti l'utilizzazione sistematica del NAVS al di fuori dell'AVS contenute in altri atti normativi vanno modificate o abrogate. Si tratta di evitare doppioni.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione

L'ampliamento dell'utilizzazione sistematica del NAVS da parte delle autorità al di fuori dell'AVS comporterà un onere supplementare per l'UCC. La possibilità di questa utilizzazione farà innanzitutto aumentare le nuove richieste di accesso ai servizi offerti. Maggiori spese sorgeranno anche per l'infrastruttura di UPI, dato che la crescita del numero di utenti inciderà sulla capacità dei sistemi informatici.

22 RS **172.010**

A livello federale sono attese alcune decine di comunicazioni supplementari, a livello cantonale diverse centinaia e per i 2200 Comuni alcune migliaia. Potenzialmente, dunque, l'UCC potrebbe ricevere un totale di oltre 10 000 comunicazioni. Le maggiori spese dovrebbero tuttavia diminuire con il passare del tempo. Il loro importo non può essere dedotto direttamente dal numero stimato di utenti supplementari, ma dipenderà anche dal modo in cui essi adempieranno il loro obbligo di comunicazione (comunicazioni individuali o collettive, ripartizione nel tempo). Anche la gestione corrente delle richieste supplementari degli utenti genererà maggiori spese. Il loro volume dipenderà notevolmente dal numero, difficile da prevedere, di nuovi utenti sistematici e dal comportamento di utilizzo di queste autorità. Per un periodo transitorio della durata di duecinque anni si prevede un aumento delle comunicazioni degli utenti e delle richieste di accesso ai servizi dell'UCC. Questo onere supplementare sarà gestito con le risorse di personale disponibili.

Per quanto concerne l'ammodernamento delle applicazioni per l'amministrazione delle comunicazioni di utilizzazione sistematica del NAVS e di accesso ai servizi dell'UCC, si stimano costi d'investimento compresi tra 500 000 e 1 000 000 franchi. Le spese derivanti da una maggiore vigilanza automatica sull'impiego dei servizi dell'UCC potrebbero ammontare a un importo compreso tra 200 000 e 750 000 franchi. Le spese complessive per l'infrastruttura si aggireranno quindi tra 700 000 e 1 750 000 franchi.

Come già previsto nel diritto vigente, il Consiglio federale avrà la possibilità di riscuotere emolumenti per le spese supplementari derivanti dall'utilizzazione sistematica del NAVS al di fuori dell'AVS. In questo modo, le spese dell'utilizzazione più ampia potranno essere scaricate sugli utenti interessati, vale a dire su chi le avrà causate.

Infine, quale fattore di riduzione delle spese vanno menzionati gli aumenti di efficienza presso le nuove autorità federali che utilizzeranno il NAVS. Il miglioramento della qualità dei dati raccolti dalle autorità semplificherà ed accelererà l'attività amministrativa. Inoltre, renderà meno complicato e il più possibile automatizzato il flusso di dati tra le varie autorità, Inoltre, grazie all'autorizzazione generale a favore delle autorità, non sarà più necessario creare una base legale specifica per ogni nuovo scopo di utilizzazione, il che alleggerirà anche il lavoro delle autorità legiferanti. Eventualmente, occorrerà tuttavia aggiornare le misure di accompagnamento, il che comporterebbe spese supplementari. L'entità dei risparmi e delle uscite supplementari non può essere quantificata.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'eventuale riscossione di emolumenti per l'utilizzazione sistematica del NAVS comporterebbe spese supplementari per le autorità cantonali e comunali, che potranno essere stimate solo una volta noti il sistema di riscossione e le regolamentazioni derogatorie. Inoltre, l'obbligo di comunicazione causerà un onere iniziale (trascurabile) per gli utenti di Cantoni e Comuni.

Al contempo, però, gli aumenti di efficienza nell'attività amministrativa (cfr. n. 3.1) saranno un fattore di riduzione delle spese anche per i Cantoni e i Comuni. Le singole autorità saranno certamente in grado di valutare il rapporto costi-benefici dell'utilizzazione sistematica del NAVS per la loro attività amministrativa e dunque lo impiegheranno solo se sarà economicamente vantaggioso. Per i Cantoni e i Comuni si possono pertanto presumere ripercussioni positive. L'onere delle autorità legiferanti cantonali e comunali diminuirà, poiché non sarà più necessario creare una base legale specifica per ogni nuovo scopo di utilizzazione. Come nel caso delle autorità federali, però, andranno adeguate le misure di accompagnamento, il che genererà spese supplementari non quantificabili.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il progetto non avrà ripercussioni dirette sull'economia. Le ripercussioni indirette saranno invece positive, grazie al miglioramento degli scambi per via elettronica tra cittadini e autorità e tra le varie autorità.

3.4 Ripercussioni per la società

Il progetto non avrà ripercussioni sulla società.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016[23] sul programma di legislatura 2015-2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016[24] sul programma di legislatura 2015-2019. Contribuisce però all'attuazione della Strategia di e-government Svizzera (cfr. n. 4.2), la quale rientra tra gli affari previsti da detto programma di legislatura.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Con l'adozione della Strategia di e-government Svizzera[25], il Consiglio federale intende migliorare i servizi offerti all'economia e alla popolazione e l'efficienza dell'amministrazione. Lo strumento di attuazione di tale strategia è rappresen-

[23] FF **2016** 909
[24] FF **2016** 4605
[25] La strategia è disponibile su Internet all'indirizzo https://www.egovernment.ch/it/umsetzung/e-government-strategie/.

tato dalle Linee guida 2017-2019[26], le quali contemplano undici obiettivi operativi. Il settimo obiettivo operativo delle Linee guida 2017–2019 è così formulato: «Garantire l'attribuzione di dati su una determinata persona nello scambio telematico tra sistemi informatici entro il 2019». Nella formulazione dell'obiettivo si legge inoltre che finora non è stato ancora possibile definire un identificatore univoco delle persone utilizzabile in tutti i settori specialistici e a tutti i livelli statali e che pertanto sussiste una significativa necessità d'intervento al riguardo. In questo senso, il progetto contribuisce all'attuazione della Strategia di e-government Svizzera.

Le menzionate linee guida prevedono inoltre l'introduzione di un'identità elettronica (eID; obiettivo operativo n. 5). L'identificazione sicura delle persone costituisce la base per la certezza del diritto. L'avamprogetto di legge federale sui mezzi d'identificazione elettronica riconosciuti (legge sull'eID) approvato dal Consiglio federale è inteso a promuovere la sicurezza nelle comunicazioni elettroniche tra cittadini e autorità e tra privati cittadini[27]. Affinché sia possibile svolgere in rete anche transazioni più complesse, i partner contrattuali devono poter confidare nell'identità della controparte. Al fine di soddisfare questa esigenza, in Svizzera saranno creati mezzi d'identificazione elettronica riconosciuti per le persone fisiche. Un numero di registrazione e-ID indipendente dall'AVS serve a collegare la persona in questione con l'e-ID rilasciata.

Il piano relativo all'e-ID prevede una ripartizione dei compiti tra Stato e privati: La Confederazione non rilascerà un eID propria, ma potrà riconoscere ufficialmente le eID di operatori privati (come ad es. la SuisseID della Posta) che adempiono i requisiti di legge. Con il riconoscimento, gli operatori che offrono servizi identitari (Identity Provider, IdP) vengono autorizzati a utilizzare i dati per l'identificazione delle persone gestiti e confermati dallo Stato per la fornitura dei loro servizi. Pertanto, gli IdP saranno autorizzati a utilizzare il NAVS – solo e soltanto – per questo scopo. Per il resto, saranno autorizzati a comunicare il NAVS soltanto ai gestori di servizi che impiegano e-ID direttamente autorizzati a utilizzare sistematicamente il NAVS. Il fatto che gli IdP non sono un'autorità e non adempiono nemmeno compiti pubblici in senso stretto non deve escludere la loro utilizzazione sistematica del NAVS. Il presente progetto di legge non compromette dunque l'auspicata introduzione di un'eID nella forma esposta.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto poggia sulle norme di competenza della Costituzione federale, che autorizzano la Confederazione a legiferare in materia di assicurazione vecchiaia e superstiti (art. 111 e 112 Cost.). Nella misura in cui le disposizioni applicabili al NAVS riguardano la sua utilizzazione come identificatore personale generale per le autorità, la competenza della Confederazione risulta dall'articolo 173 capoverso 2 Cost., che le attribuisce la competenza di disciplinare l'organizzazione delle autorità federali. Se il legislatore federale consente ai Cantoni e, se il diritto cantonale non prevede altrimenti, ai Comuni di utilizzare sistematicamente il NAVS, al contempo esso ha la facoltà di definire le condizioni di utilizzo di questo strumento e di emanare prescrizioni in merito. Per contro, la Confederazione non ha alcuna competenza di regolamentazione per quanto riguarda eventuali altri identificatori personali dei Cantoni. Al riguardo l'emanazione di prescrizioni giuridiche concernenti la protezione dei dati e la sicurezza delle informazioni incombe ai Cantoni.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La tematica del progetto non riguarda alcun impegno di diritto sociale internazionale della Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto vanno emanate sotto forma di legge federale. Il presente progetto rispetta tale disposizione.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Il presente progetto non sottostà al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi né crediti d'impegno o dotazioni finanziarie.

5.5 Delega di competenze legislative

L'articolo 153*g* delega al Consiglio federale la facoltà di prevedere emolumenti per i servizi che l'Ufficio centrale di compensazione fornisce in relazione all'utilizzazione sistematica del numero AVS al di fuori dell'AVS.

[26] Le linee guida sono disponibili su Internet all'indirizzo https://www.egovernment.ch/it/umsetzung/schwerpunktplan1.
[27] FF **2018** ...