



Berna, 8 maggio 2020

---

# **Tecnologia civica e semplificazione della procedura di consultazione: sviluppi e mi- sure**

Rapporto del Consiglio federale  
in adempimento dei postulati Hausammann  
17.3149 e Müller Damian 17.4017

---

# Indice

<b>1</b>	<b>Introduzione</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Effetti della digitalizzazione sulla politica in Svizzera</b> .....	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Particolarità del sistema politico svizzero</b> .....	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>La digitalizzazione</b> .....	<b>6</b>
<b>2.3</b>	<b>Opportunità offerte dalla digitalizzazione</b> .....	<b>8</b>
2.3.1	Esempi di applicazione .....	8
<b>2.4</b>	<b>Rischi e sfide della digitalizzazione</b> .....	<b>12</b>
2.4.1	Grado e costi dell'organizzazione .....	12
2.4.2	Nuove questioni legate alla governance – esercizio del controllo sui dati e piattaforme digitali .....	13
2.4.3	Principali cambiamenti nelle relazioni tra i cittadini e le istituzioni intermedie .....	13
2.4.4	Promozione della personalizzazione della politica .....	13
2.4.5	Frammentazione dell'opinione pubblica .....	14
2.4.6	Sicurezza e fiducia .....	14
2.4.7	Maggiore coinvolgimento di esperti nel processo politico .....	14
2.4.8	Cambiamento della cultura politica in base alla maggiore trasparenza e valutabilità dei dati .....	14
2.4.9	Dati e piattaforme come nuovi beni pubblici? .....	15
2.4.10	Federalismo come protezione analoga contro le manipolazioni .....	15
<b>3</b>	<b>Tecnologia civica – punto della situazione e necessità di intervento a livello federale</b> .....	<b>16</b>
<b>3.1</b>	<b>Punto della situazione</b> .....	<b>16</b>
3.1.1	Definizione di tecnologia civica .....	16
3.1.2	Strategia «Svizzera digitale» .....	17
3.1.3	Tallinn Declaration on eGovernment .....	18
3.1.4	La Svizzera nel raffronto internazionale .....	18
<b>3.2</b>	<b>Necessità di intervento</b> .....	<b>19</b>
3.2.1	Integrazione di dati .....	20
3.2.2	Voto elettronico .....	20
3.2.3	Raccolta elettronica delle firme .....	21
3.2.4	Sviluppo del diritto di petizione .....	22
3.2.5	Introduzione di una mozione popolare elettronica .....	23
3.2.6	Sostegno finanziario delle nuove applicazioni .....	24
<b>4</b>	<b>Procedura di consultazione</b> .....	<b>25</b>
<b>4.1</b>	<b>Misure applicabili a breve termine</b> .....	<b>25</b>
4.1.1	Evitare le interruzioni di sistema all'interno e al di fuori dell'Amministrazione federale .....	25
4.1.2	Centralizzazione e migliore accessibilità dei documenti .....	26
4.1.3	Sinossi e modulo di risposta unico .....	27
<b>4.2</b>	<b>Misure da valutare a lungo termine</b> .....	<b>27</b>
4.2.1	Comunicazione dei risultati della consultazione .....	27
4.2.2	Digitalizzazione della procedura di consultazione .....	28
4.2.3	Supporto digitale nella valutazione della procedura di consultazione .....	28
4.2.4	Digitalizzazione integrale del processo .....	28
<b>5</b>	<b>Conclusione</b> .....	<b>30</b>
<b>5.1</b>	<b>Accesso ai dati e creazione di un modello di dati globale</b> .....	<b>31</b>
<b>5.2</b>	<b>Procedura di consultazione</b> .....	<b>31</b>
<b>5.3</b>	<b>Ulteriore sviluppo del diritto di petizione</b> .....	<b>33</b>

# 1 Introduzione

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie due postulati. Con la trasmissione del postulato Hausmann 17.3149 Uniformare e rendere più efficiente la procedura di consultazione, il Consiglio federale è stato incaricato di esaminare con quali misure è possibile aumentare l'efficienza delle procedure di consultazione e d'indagine conoscitiva e sgravare dal profilo amministrativo i partecipanti alle procedure. Nel caso in cui siano elaborate soluzioni informatiche occorre tener conto delle esigenze dei destinatari della consultazione riguardo alla procedura.

Con la trasmissione del postulato Müller Damian 17.4017 Sfruttare le opportunità offerte dalla tecnologia civica, il Consiglio federale è stato incaricato di esaminare come è possibile migliorare la partecipazione dei cittadini al processo politico in Svizzera grazie alle possibilità offerte dalla tecnologia civica. Dovrà presentare le sue riflessioni e le future possibilità concrete di applicazione e di azione a complemento della sua strategia «Svizzera digitale». L'accento dovrà essere posto sull'ulteriore sviluppo digitale delle forme esistenti di partecipazione politica, quali le petizioni, la consultazione e l'audizione. I diritti e i processi relativi alle votazioni, alle elezioni e al governo elettronico non dovranno invece essere contemplati nella relazione.

Entrambi i mandati d'esame sono dunque incentrati su un solo aspetto di tutto ciò che viene definito con il neologismo «tecnologia civica». Il controverso sistema di voto elettronico («e-voting»), la raccolta elettronica delle firme («e-collecting»), la digitalizzazione della fornitura di servizi da parte dello Stato ai cittadini o all'economia («e-government») rientrano tra gli argomenti trattati nel rapporto, senza tuttavia essere i temi principali. L'obiettivo dei due mandati d'esame è quello di individuare e mettere a frutto le forme di partecipazione della popolazione interessata al processo di formazione dell'opinione rese possibili dalla digitalizzazione. Il presente rapporto si interessa quindi in senso lato alle forme di «e-discussion»<sup>1</sup>.

La digitalizzazione riguarda tutti gli aspetti della politica con implicazioni su tutti i fronti. Per questo motivo con il presente rapporto si intende cogliere l'occasione per affrontare ad ampio raggio il tema della «tecnologia civica» e degli effetti della digitalizzazione sulla politica.

Il rapporto è basato sull'ipotesi che la digitalizzazione possa portare a una maggiore partecipazione dei cittadini al processo politico in Svizzera. Il capitolo 2 illustra questa tesi, mostrando come la digitalizzazione sia in grado di rafforzare determinate peculiarità del sistema politico svizzero e come questo possa fare in modo che la partecipazione dei cittadini al processo di formazione dell'opinione politica vada oltre l'attività puntuale di partecipazione. Vengono evidenziati anche i possibili rischi. Il capitolo 3 sintetizza lo stato attuale delle discussioni politiche in materia di tecnologia civica e fornisce possibili esempi di applicazione per poter valutare correttamente le necessità di intervento. Il capitolo 4 è ancora più specifico: conformemente ai postulati in questione il tema principale è l'ulteriore sviluppo (digitale) della procedura di consultazione. Le conclusioni del capitolo 5 riassumono gli elementi fondamentali del rapporto e presentano tre misure relative al seguito della procedura.

---

<sup>1</sup> Il concetto di «e-discussion» è ad esempio utilizzato da Matthias Ammann e Fabian Schnell, *La democrazia diretta nell'era digitale. Rafforzare i diritti politici*, Avenir Suisse, Zurigo 2019, dove viene semplicemente definito come «il processo di formazione delle opinioni nello spazio digitale» (pag. 7, articolo integrale disponibile solo in francese e tedesco).

## 2 Effetti della digitalizzazione sulla politica in Svizzera

La digitalizzazione può contribuire a consolidare diverse caratteristiche già marcate del sistema politico svizzero, come l'integrazione, la stabilità, la continuità e la legittimità politiche. La tesi di fondo del presente rapporto si basa sulla constatazione che il sistema politico della Svizzera presenta determinate peculiarità strutturali (n. 2.1) che trovano un corrispettivo nella logica e nella dinamica della digitalizzazione (n. 2.2). Sulla base di questa considerazione, procedendo con la doverosa cautela è allora possibile formulare determinate ipotesi circa i possibili effetti della digitalizzazione sul processo politico in Svizzera (n. 2.3).

Alla base del rapporto vi è l'ipotesi che rispetto ad altri sistemi politici l'influenza politica in Svizzera sia poco legata al risultato di elezioni o accordi di coalizione e dipenda maggiormente dalla capacità di accompagnare gli oggetti politici durante l'intero processo decisionale fino alla loro attuazione e di influenzarli laddove possibile. Questa capacità richiede un certo livello di organizzazione per quanto riguarda l'acquisizione di informazioni e il coordinamento degli attori in termini di tempo e di spazio.

La digitalizzazione rende più accessibili gli strumenti necessari alla raccolta di informazioni e al coordinamento degli attori e apre le porte a nuove forme di partecipazione politica. In questo modo riduce gli ostacoli all'organizzazione politica e a una partecipazione dei cittadini interessati alla vita politica che vada al di là dei ben noti strumenti di democrazia diretta e dell'attività puntuale rappresentata da elezioni e votazioni.

Tuttavia il precoce coinvolgimento di ampie cerchie di popolazione senza un chiaro ruolo istituzionale può destare preoccupazioni. La legittimità non è dettata solamente dall'ampia e possibilmente duratura implicazione di un numero sempre più grande di cittadini, ma anche da istituzioni rappresentative le cui decisioni sono prese seguendo chiare procedure e nel rispetto delle norme.

Di fatto vanno soppesati due interessi distinti: da un lato l'ampio e tempestivo coinvolgimento nel processo partecipativo e dall'altro i processi chiari seguiti da istituzioni regolamentate che detengono il potere decisionale. Non si tratta di un compito facile. Entrambi sono valori da tempo radicati nell'approccio politico svizzero. La fiducia è di fondamentale importanza in questa situazione di equilibrio precario. La digitalizzazione della politica non è un mero processo tecnico: trasformerà la cultura politica e può rendere necessari adeguamenti giuridici o istituzionali. Solo se la fiducia nella politica e nelle istituzioni del nostro Paese potrà essere garantita e rafforzata, sarà possibile raggiungere il giusto equilibrio.

### 2.1 Particolarità del sistema politico svizzero

La politica può essere definita come un comportamento sociale fondato su decisioni e meccanismi di gestione generalmente vincolanti che regolano la convivenza sociale. Si distinguono tre diversi aspetti della politica, designati con termini inglesi ormai entrati a far parte del vocabolario delle scienze politiche. La politica include i processi relativi alla ripartizione del potere, come ad esempio le elezioni o i negoziati parlamentari volti a formare accordi di coalizione o di governo. Quest'aspetto legato alle politiche di potere è indicato con il concetto di «politics».

Con il termine «policy» si identifica invece lo scambio di opinioni in merito a decisioni politiche e le relative norme materiali nei diversi settori della vita pubblica. È la vera e propria politica.

Sia la ripartizione del potere tra diversi gruppi con affinità di interessi e di valori che le decisioni politiche si svolgono in seno a istituzioni politiche dello Stato che regolano formalmente le modalità secondo cui si svolgono i vari processi e con cui sono prese le decisioni («polity»).

In uno Stato federalista come la Svizzera, con i suoi elementi di democrazia diretta e la sua cultura politica basata sul consenso e sull'integrazione di tutte le maggiori forze politiche, questi elementi strutturali della politica acquisiscono un significato particolare. In Svizzera le maggioranze necessarie al processo decisionale politico non sono note sin dall'inizio, al contrario di quanto accade nelle democrazie puramente parlamentari o presidenziali. Al contrario, le maggioranze devono continuamente essere costruite in base al tema in questione ed essere assicurate.

In prima linea in Svizzera non c'è quindi la «politics», intesa come voti ottenuti o come formazione di grandi coalizioni, ma piuttosto l'insieme dei temi politici («policy»). È la ricerca di maggioranze puntuali volte a trovare soluzioni politiche che definisce la logica della politica in Svizzera e non le maggioranze costituite, sotto forma ad esempio di un patto di coalizione, che di conseguenza stabiliscono i temi principali della politica. La «policy» determina la «politics» ben più di quanto quest'ultima influenzi la «policy». Non a caso, infatti, la partecipazione alle elezioni in Svizzera è inferiore rispetto a quella in altri Stati democratici. Per le scienze politiche una possibile causa potrebbe essere in particolare data il fatto che rispetto ad altri Paesi le elezioni parlamentari federali hanno un'importanza minore<sup>2</sup>.

Nell'analisi dei fatti politici c'è tuttavia il rischio di focalizzarsi su singoli momenti decisionali: quale gruppo politico si è alleato con chi in Parlamento e su quale questione? Quali sono i Cantoni che hanno preso una determinata posizione? Anche l'attenzione mediatica per le vicende politiche quotidiane non permette di dimenticare il fatto che nel sistema svizzero i temi politici hanno un ciclo di vita lungo. Per prima cosa vengono identificati i temi politici più rilevanti (definizione dell'agenda politica). Seguono l'analisi dei problemi, l'elaborazione di varianti di soluzione, il raggiungimento della maggioranza nei momenti di decisione formale, la definizione congiunta dei dettagli di attuazione fino all'analisi delle decisioni prese. Questo «ciclo politico» può durare diversi anni.

Nell'attività politica quotidiana sono numerosi i temi che s'intersecano in diversi stadi del processo. Si tratta di un'interazione a più livelli, a causa di alleanze strategiche in vari settori, legami politici o influssi esterni. La vita politica è caratterizzata da un'interconnessione permanente tra persone, organizzazioni, interessi, temi, opinioni e informazioni. Le varie fasi hanno luogo in seno a differenti organismi e forum: dalla società civile e i partiti ai media, l'amministrazione, il Governo e il Parlamento, i Cantoni o l'economia. Non necessariamente dato sapere con anticipo quali attori giocheranno un ruolo decisivo per quale tema, in quale fase e in che misura.

Gli strumenti di democrazia diretta, soprattutto l'iniziativa popolare e il referendum, fanno sì che non solo gli attori politici, ma anche singoli cittadini o chi rappresenta interessi di minoranza possano porre all'ordine del giorno temi che altrimenti non verrebbero probabilmente considerati dal Governo o dal Parlamento. Grazie a questi strumenti il popolo assume il ruolo di «opposizione istituzionalizzata». Gli strumenti di democrazia diretta svolgono pertanto anche un ruolo strutturante: contribuiscono a fare in modo che la cultura politica svizzera sia caratterizzata da una «politica di ricerca della concordanza» e non da una politica di maggioranza parlamentare<sup>3</sup>. Inoltre non influenzano solamente le singole decisioni, ma anche il sistema politico in quanto tale. È sostanzialmente grazie a questi strumenti se in Svizzera la politica riveste una così grande importanza rispetto al potere politico<sup>4</sup>. Inoltre le frequenti votazioni e le rispettive campagne elettorali permettono ai cittadini di sentirsi fortemente integrati nei processi decisionali in merito a temi politici. Un ulteriore aspetto da considerare è il seguente: i diritti

<sup>2</sup> *Politique: Panorama 2019*, Pubblicazione dell'Ufficio federale di statistica, disponibile in francese e tedesco (Numero UST do-d-00.01-pan-17).

<sup>3</sup> Cfr., per tutto il paragrafo, Wolf Linder, *Direkte Demokratie*, in: Ulrich Klöti et al., *Handbuch der Schweizer Politik (4a edizione integralmente rielaborata)*, Zurigo 2006.

<sup>4</sup> Nella letteratura i poli di questo compromesso vengono identificati anche come «democrazia elettorale» e «democrazia di voto». Cfr. ad esempio Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (2a edizione)*, Berna 2005.

politici non valgono solo entro i confini nazionali, ma anche all'estero in un certo qual modo come quintessenza della Svizzera e della sua politica.

Già questo può tuttavia portare al fatto che la questione della partecipazione dei cittadini al processo politico sia ridotta al mero esercizio dei diritti politici. In termini di volume solo una minima parte delle decisioni normative che risultano dall'attività politica è sottoposta al voto popolare. Anche in Svizzera la politica è primariamente di competenza di un complesso e specifico sistema governativo e parlamentare. Per sapere se la digitalizzazione potrà rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita politica occorre quindi anche considerarne gli effetti in termini di partecipazione al funzionamento del Governo e del Parlamento.

Nel sistema governativo e parlamentare l'influenza politica proviene dalla capacità di seguire un tema in termini di tempo e di spazio su più livelli e in diversi forum e di influenzarlo laddove possibile. L'influenza politica dipende dunque anche dal livello di organizzazione, ovvero dalla capacità di raccogliere e strutturare sul lungo termine informazioni rilevanti circa lo stato dei lavori, riconoscere i temi emergenti, trovare interessi comuni, stilare agende, assicurare l'esistenza di maggioranze nei processi consultivi e decisionali e influenzarne l'attuazione.

Questo spiega perché gli intermediari della politica, primi fra cui i partiti politici, le associazioni economiche, sociali e ambientali nazionali con le rispettive sezioni locali o cantonali e i media, giocano un ruolo importante, anche se talvolta sottovalutato, all'interno del sistema politico svizzero. Sono questi gli attori che operano principalmente a favore dell'interconnessione quotidiana tra informazioni, persone, organizzazioni, interessi, temi e opinioni, facendo da tramite tra lo Stato nella sua astrattezza e le richieste, gli interessi e le opinioni dei singoli cittadini. Solo grazie a questi intermediari e alle risorse materiali e di personale di cui dispongono è possibile perseguire strategie coerenti sui singoli temi e accompagnare i diversi oggetti nel corso dell'intero ciclo politico.

Questo aspetto va considerato se si tratta di dare prova delle opportunità e dei rischi della digitalizzazione per la politica in Svizzera.

## 2.2 La digitalizzazione

In origine il concetto di «digitalizzazione» indicava la trasformazione di informazioni dal formato analogico a quello digitale. Inteso in questi termini si trattava di una procedura puramente tecnica volta a semplificare e a rendere più efficienti determinati processi: una lettera può ormai essere spedita tramite e-mail, una fotografia archiviata non su negativo ma come successione di bits su un disco rigido e la musica salvata su una chiavetta USB.

Tramite l'ampliamento esponenziale della capacità delle componenti tecnologiche utilizzate (capacità di ricerca, di archiviazione e di collegamento) si sono prospettate nuove possibilità d'impiego, anche combinate, negli ambiti d'applicazione più diversi. Questo processo ha portato all'estensione del concetto di «digitalizzazione». Oggi non indica più solo il procedimento tecnico di una trasformazione dall'analogico al digitale, ma è utilizzato anche per identificare le modifiche strutturali, spesso inattese, generate dalle tecnologie digitali nei più disparati settori della società, dell'economia e della cultura.

Nel vocabolario di questo settore si sono affermati due termini inglesi che permettono di distinguere questi due tipi di digitalizzazione. Con «digitization» è descritto il mero passaggio tecnico dall'analogico al digitale, come ad esempio la scannerizzazione di una lettera cartacea per ottenere un documento pdf. A questo termine si contrappone «digitalization», utilizzato per descrivere le profonde e spesso inattese modifiche strutturali indotte dall'utilizzo degli strumenti digitali.

Quest'evoluzione delle strutture sociali, politiche o economiche è spesso dirompente, essendo pressoché imprevedibile. Ciò è sorprendente considerato il fatto che rispetto all'analogico la digitalizzazione comporta sostanzialmente pochi e di per sé banali cambiamenti strutturali nel trattamento delle informazioni, che possono essere descritti come segue:

- le informazioni possono essere diversificate pressoché senza sprechi di tempo e denaro;
- le informazioni possono essere condivise con un numero indeterminato di utenti pressoché senza sprechi di tempo e di denaro;
- le informazioni sono rese disponibili quasi senza costi secondo il metodo «pull» (il destinatario decide se desidera ricevere un'informazione) o «push» (il mittente decide chi ha accesso ai dati). Questo permette di trattare dati anche quando non si conosce in anticipo la cerchia di utenti prefissata;
- rispetto all'analogico le informazioni possono essere registrate in modo molto più dettagliato e strutturato e in seguito controllate, analizzate, classificate e ricombinate secondo i criteri desiderati pressoché senza costi.

Uniti ai progressi sopramenzionati relativi alla capacità di ricerca e di collegamento nonché a quelli relativi alla creazione delle interfacce tra utenti e sistemi TIC, questi elementi sono sufficienti, sia singolarmente che nelle combinazioni dei più disparati settori della società (dall'economia passando per la salute, la ricerca o la cultura fino alla politica), per creare nuove forme di processi e di organizzazione e lasciare spazio a nuovi attori.

Non è difficile constatare che i cambiamenti relativi al trattamento delle informazioni nel sistema politico indotti dalla digitalizzazione avvengono su un terreno fertile, dato che i due settori presentano una struttura analoga. Come descritto sopra, in Svizzera i processi politici possono essere considerati come dei processi basati sull'acquisizione e la trasmissione di informazioni, sull'interazione e sul coordinamento spaziale e temporale tra persone. Vengono creati e alimentati partiti, associazioni o reti di contatto che permettono alle persone con affinità tematiche, di interessi e di valori di organizzarsi. Si esprimono pareri e si consolidano le posizioni. Le informazioni circa l'evoluzione in termini di formazione dell'opinione (ad es. rassegna stampa) e la vita politica (ad es. sedute di commissione, decisioni del Consiglio federale, risultati delle consultazioni) sono raccolte e analizzate.

Dal punto di vista strutturale, queste attività politiche, come la ricerca e la condivisione di informazioni e opinioni, il contatto tra rappresentanti di mandati, opinioni e interessi e l'elaborazione di posizioni comuni, corrispondono ai processi che la digitalizzazione modifica.

Lo stesso vale per altre attività più specifiche dell'attività politica svizzera, come la raccolta di firme per referendum e iniziative, il finanziamento di attività politiche e le campagne di votazione. Grazie a nuovi metodi di pagamento e tecniche (ad es. micropagamenti) la raccolta di fondi sottostà a nuove regole, mentre la raccolta di firme e le campagne politiche dispongono di nuove basi grazie ai dati sempre più precisi sui destinatari e ai nuovi canali digitali.

## 2.3 Opportunità offerte dalla digitalizzazione

La constatazione secondo cui le caratteristiche strutturali del sistema politico svizzero (n. 2.1) trovano un corrispettivo nella digitalizzazione (n. 2.2) deve essere concretizzata. Il compito solleva tuttavia non poche difficoltà. I cambiamenti dirompenti – e la digitalizzazione ne fa parte – sono spesso imprevedibili. Una caratteristica strutturale della digitalizzazione è che funziona in gran parte secondo l'offerta e non secondo la domanda. Sarebbe un errore aspettarsi l'uso di nuovi strumenti digitali solo laddove, secondo l'attuale percezione, i processi politici mostrano lacune<sup>5</sup> o laddove esiste un bisogno chiaramente articolato. Emergeranno offerte innovative che creeranno una propria domanda oppure scompariranno di nuovo. I vari strumenti digitali avranno anche effetti inaspettati sui processi, i ruoli e le strutture di potere in materia di gestione della politica. A loro volta questi cambiamenti modificheranno le condizioni iniziali e i sistemi di incentivazione per l'impiego di ulteriori strumenti digitali. Le affermazioni sulla natura e la portata dei cambiamenti indotti dalla digitalizzazione sulla politica in Svizzera sono quindi sempre di natura un po' speculativa.

È chiaro che la digitalizzazione semplifica in primo luogo i processi esistenti e li rende più efficienti, attraverso il passaggio da un formato analogico a uno digitale («digitization»). L'attuale dibattito pubblico si concentra in particolare sul voto elettronico («e-voting»): votare ed eleggere attraverso il canale elettronico facilita, ad esempio, la partecipazione degli Svizzeri all'estero, soprattutto nei Paesi con servizi postali inaffidabili. Per le persone con disabilità, il voto elettronico può inoltre rendere autonomo l'atto di votare. Per quanto concerne le autorità, il voto elettronico semplifica ed accelera la procedura di conteggio dei risultati.

Il miglioramento dell'efficienza è uno dei motivi spesso addotti nella controversa discussione sulla digitalizzazione della raccolta elettronica delle firme. La raccolta elettronica delle firme («e-collecting») è un buon esempio per illustrare un chiaro aumento dell'efficienza a livello tecnico (nel senso del passaggio al digitale), che può però portare anche a cambiamenti strutturali a livello di funzionamento in questo caso degli strumenti della democrazia diretta. Queste ripercussioni possono essere desiderate o indesiderate. Ad esempio, all'aumento di efficienza nella raccolta di firme nello spazio virtuale si contrappone il timore che risulti troppo facile raccogliere le firme, sia a livello qualitativo (rapido clic invece che adeguata formazione dell'opinione) che quantitativo (quorum per la riuscita di iniziative o referendum). L'aumento dell'efficienza a livello tecnico può quindi avere ripercussioni desiderate o indesiderate sulla cultura politica e, se autorizzato, può rendere necessarie nuove regole procedurali a breve o medio termine<sup>6</sup>.

### 2.3.1 Esempi di applicazione

Procedendo con la doverosa cautela nel fare dichiarazioni sui futuri effetti strutturali della digitalizzazione, l'ipotesi alla base del presente rapporto secondo cui la digitalizzazione può aiutare i cittadini a meglio collegare e far valere i loro interessi, le loro opinioni e i loro valori può essere concretizzata elencando esempi di possibili applicazioni nelle varie fasi del processo politico.

Di regola un oggetto politico passa attraverso una procedura a più fasi. Idealmente questo «ciclo» inizia quando un problema o una questione viene identificato per la prima volta come un argomento politicamente rilevante (definizione dell'agenda politica) e termina con l'attuazione di una specifica regolamentazione o misura specifica e la sua valutazione. Nella tabella seguente, i diversi momenti di questo ciclo politico sono descritti nella colonna di sinistra. Nella colonna di destra sono elencate le possibili applicazioni digitali o gli effetti della digitalizzazione corrispondenti.

<sup>5</sup> Ad es. *Ammann/Schnell* (nota 1) riguardo la digitalizzazione della procedura di consultazione, che gli autori ritengono interessante ma tuttavia da relativizzare nel contesto del sistema politico svizzero poiché non esiste la necessità di colmare una lacuna di fondamentale importanza.

<sup>6</sup> Ad es. *Ammann/Schnell* (nota 1) propongono che il quorum delle firme raccolte necessario per le iniziative e i referendum venga triplicato e portato al 6% degli aventi diritto di voto.



Fase politica	Digitalizzazione
<p><b>Definizione dell'agenda:</b> un determinato tema viene portato all'attenzione degli attori politici tramite eventi particolari, sforzi mirati o nuovi dati in possesso delle autorità competenti. È possibile ad esempio desumere quali siano i temi rilevanti in questa fase da articoli dei media, dagli interventi parlamentari oppure, nel sistema svizzero della democrazia diretta, dalle iniziative popolari in preparazione.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Aggiramento dei media tradizionali:</b> i nuovi media sociali permettono di generare attenzione aggirando i media tradizionali; il loro ruolo di custode («gate keeper») viene relativizzato.</li> <li>– <b>Democratizzazione dei diritti popolari:</b> gli strumenti digitali abbassano le soglie organizzative e finanziarie per la creazione di comitati ad hoc e per la raccolta delle firme, anche per gli attori già affermati.</li> <li>– <b>Costituzione di alleanze tematiche e reti ad hoc:</b> la digitalizzazione consente la formazione di reti tematiche specifiche (a scapito di grandi partiti o associazioni), anche limitate a livello temporale in un formato ad hoc.</li> </ul>
<p><b>Analisi del problema:</b> la tematica viene analizzata effettuando rapporti e analisi. Vengono raccolti e elaborati i dati, chiarita la situazione giuridica, identificati i possibili stakeholder o gli ambienti interessati. Un prodotto di tale fase del processo può essere ad esempio un rapporto del Consiglio federale allestito su mandato del Parlamento (rapporto in adempimento di un postulato) oppure un documento interlocutorio di un dipartimento all'attenzione del Consiglio federale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Open Government Data (OGD):</b> un importante presupposto per una maggiore partecipazione dei cittadini all'analisi del problema è l'accesso ai dati grezzi su cui si basa l'analisi<sup>7</sup>.</li> <li>– <b>Linked Data:</b> la fornitura di dati governativi in formati standardizzati e ampiamente comprensibili, che consentono anche il collegamento e una valutazione automatica e dinamica (nel senso del cosiddetto «web semantico»<sup>8</sup>), relativizza la caratteristica di unicità degli esperti (ad es. nell'Amministrazione federale), in particolare per quanto concerne il controllo dell'accesso ai dati e delle conoscenze sulla loro struttura. Un importante requisito per un'analisi competente dei problemi diventa in questo modo più ampiamente accessibile. Le competenze in un settore specifico possono essere sviluppate più facilmente, anche al di fuori delle istituzioni tradizionalmente designate a questo scopo, come l'amministrazione.</li> </ul>

<sup>7</sup> Vedi anche il portale <https://opendata.swiss>, un progetto congiunto di Confederazione, Cantoni, comuni e altre organizzazioni con un mandato statale. Mette a disposizione i dati pubblici delle autorità in un catalogo centralizzato. Il portale viene gestito dall'Ufficio federale di statistica.

<sup>8</sup> I dati collegati (Linked Data) sono una tecnologia con cui è possibile collegare facilmente dati di diversi settori tematici e provenienza. La tecnologia è parte del cosiddetto «web semantico». Vedi anche il sito «Linked Data Suite LINDAS» della Confederazione Svizzera: <https://lindas-data.ch>.

<p><b>Varianti di soluzione:</b> l'analisi del problema non può essere separata, né materialmente né politicamente, dall'elaborazione di possibili varianti di soluzione. Al più tardi in questa fase, inizia la formazione di fronti politici e di alleanze. Di solito le varianti di soluzione vengono sviluppate all'interno dell'amministrazione, grazie ai contributi degli ambienti interessati, o vengono elaborate in Parlamento (ad es. sotto forma di iniziative parlamentari). Formalmente, questa fase del processo si manifesta nella procedura di consultazione prevista dalla legge. La procedura di consultazione ha lo scopo di far partecipare i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione e fornisce informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie<sup>9</sup>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Consultazione elettronica / funzioni di forum:</b> grazie agli strumenti digitali, i dati dei partecipanti alla consultazione (metadati e pareri) possono essere strutturati aumentando il valore del processo della consultazione sia per i partecipanti che per lo Stato, in particolare nelle seguenti forme: <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>coordinamento orizzontale:</b> i partecipanti possono discutere e consolidare le posizioni prima della presentazione del loro parere. Il rilevamento di pareri strutturati facilita il collegamento in rete per tema specifico per quanto riguarda il seguito del processo decisionale.</li> <li>– <b>maggiore efficienza e trasparenza nella valutazione:</b> la valutazione dei pareri da parte dell'Amministrazione federale può essere semplificata e resa più trasparente.</li> <li>– <b>preparazione del materiale:</b> la registrazione dei pareri in dati strutturati e metadati li rende ricercabili e quindi meglio utilizzabili nelle fasi successive del processo decisionale. Si pensi in particolare ai dibattiti in Parlamento durante i quali può essere interessante avere un più facile accesso ai pareri e alle proposte della fase di consultazione.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Processo decisionale formale:</b> dopo l'adozione di un disegno di atto legislativo segue il processo formale e decisionale in Parlamento. La legge prevede che un disegno di atto legislativo sia motivato e le singole disposizioni commentate. La legge sul Parlamento prevede inoltre che una serie di punti siano illustrati con indicazioni specifiche<sup>10</sup>. La fase decisionale è quel momento del ciclo politico in cui un oggetto riceve di norma la massima attenzione da parte dell'opinione pubblica, in particolare nel caso di oggetti che saranno sottoposti a votazione del Popolo dopo la decisione delle Camere.</p>	<p><b>Diritti popolari:</b> i diritti popolari sono il modo più visibile e diretto per coinvolgere i cittadini nel processo decisionale formale. La questione di sapere se e in che modo strumenti come il voto elettronico o la raccolta elettronica delle firme possano effettivamente condurre a un rafforzamento duraturo della partecipazione dei cittadini agli eventi politici è attualmente al centro del dibattito sulla tecnologia civica.</p> <p><b>Materiale proveniente dai dibattiti parlamentari:</b> l'espressione del voto in Parlamento può già oggi essere valutata. Anche i voti espressi in occasione dei dibattiti sono recuperabili a livello digitale grazie alle indicazioni dei principali metadati (oggetto, data, autore del voto, appartenenza a un gruppo ecc.). Ciò rende il processo decisionale più trasparente, almeno in questa fase. Le applicazioni messe a disposizione dalla società civile come il rating parlamentare<sup>11</sup> o lo smartmonitor<sup>12</sup> utilizzano questi dati. Ancora in</p>

<sup>9</sup> Vedi art. 2 della legge sulla procedura di consultazione (LCo; RS 172.061).

<sup>10</sup> Vedi art. 141 cpv. 2 della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10).

<sup>11</sup> Per rating parlamentare s'intende il posizionamento a sinistra o a destra nel Consiglio nazionale. Esso è allestito dalla NZZ in collaborazione con l'Istituto di ricerca Sotomo. Vedi <https://www.nzz.ch/schweiz/parlamentarierrating> (stato: 9.12.2019).

<sup>12</sup> Vedi <https://politools.net/projekte/smartmonitor/> (stato: 9.12.2019).

	<p>sospeso è un collegamento dettagliato tra il materiale dei dibattiti dei Consigli e gli atti normativi pubblicati sul portale del diritto federale.</p> <p><b>Nuove procedure decisionali:</b> la digitalizzazione può semplificare l'introduzione di procedure decisionali ed elettorali innovative, come ad esempio il «quadratic voting». Si tratta di una procedura decisionale collettiva che restituisce non solo la preferenza formale ma anche l'intensità del voto. Questa procedura consente quindi di massimizzare il «valore» di una decisione agli occhi di coloro che sono coinvolti nel processo decisionale.</p>
<p><b>Attuazione:</b> il federalismo e il principio di sussidiarietà fanno sì che l'attuazione delle decisioni spesso avvenga in modo decentrato, sia da parte dei Cantoni, sia attraverso l'autoregolamentazione di un settore o la delega a un'entità specializzata come una commissione di esperti. Anche i dettagli dell'attuazione, ad esempio nelle ordinanze, possono avere una grande rilevanza all'atto pratico. La fase di attuazione non deve quindi essere vista come una procedura puramente tecnica, ma come una parte del ciclo politico in cui anche gli attori politici sono chiamati a svolgere un certo ruolo.</p>	<p><b>Rendere visibile l'attuazione:</b> in linea di principio la digitalizzazione permette di collegare i dati strutturati degli organi esecutivi con l'oggetto in questione. In questo modo è possibile garantire che gli ambienti che hanno plasmato l'oggetto durante la fase decisionale possano accompagnare e seguire l'attuazione. Ad esempio, le leggi federali possono fare riferimento a disposizioni di legge cantonali che attuano il diritto federale o a sentenze che interpretano articoli corrispondenti. Le uscite nel conto di Stato (ad es. i sussidi) possono collegate a norme e decreti. Gli sviluppi possono essere misurati mediante indicatori statistici e confrontati con le dichiarazioni fatte ad esempio nei messaggi sugli effetti previsti delle revisioni di legge. Tale messa in rete richiede che i dati sottiacenti siano raccolti in modo strutturato e resi disponibili in modo tale da poter essere integrati e collegati indipendentemente dalla fonte, nel senso appunto del «web semantico».</p>
<p><b>Valutazione:</b> per determinare se ha avuto l'effetto sperato, una decisione politica viene valutata in modo diverso a seconda dell'argomento e del settore. Spesso è chiesto al Governo di valutare dopo un certo periodo di tempo la nuova norma e di riferire al Parlamento. La statistica ufficiale pubblica regolarmente le cifre. Oltre a queste forme più tecniche di valutazione, c'è la possibilità che gli ambienti interessati cerchino di rimettere all'ordine del giorno quello che percepiscono come sbagliato o insufficiente nell'effetto di una decisione politica concreta. Si ritorna così alla definizione dell'agenda politica e si chiude il ciclo.</p>	<p><b>Big Data:</b> È presumibile che la valutazione delle decisioni politiche (ad es. le leggi) sarà sempre più determinata da una moltitudine di set di dati. Grazie ai costi notevolmente inferiori per la raccolta dei dati (tecnologia dei sensori, Internet degli oggetti, media sociali), la memorizzazione e la valutazione dei dati nonché grazie ai progressi compiuti nella standardizzazione dei modelli di dati e nella loro integrazione, lo Stato non dovrebbe più avere questo monopolio in futuro. Al contrario, è probabile che lo Stato disponga già di meno dati rispetto agli attori direttamente interessati. La digitalizzazione ha quindi il potenziale di capovolgere il modo in cui viene valutata l'efficacia delle leggi.</p>

Per le ragioni di cui sopra, questi esempi dei possibili effetti della digitalizzazione sul ciclo politico costituiscono di principio una griglia di analisi, non una previsione. La griglia permette di assegnare applicazioni e sviluppi nel settore della tecnologia civile ad aspetti specifici dell'attività politica a seconda della loro funzionalità.

La griglia dovrebbe tuttavia anche aiutare ad avere una visione d'insieme dei singoli momenti del processo e quindi anche delle singole applicazioni. L'esperienza mostra che l'influenza politica, soprattutto in Svizzera, consiste nella capacità di accompagnare e plasmare un oggetto durante l'intero ciclo politico. L'importanza delle singole applicazioni di tecnologia civile utilizzate in una particolare fase può tendere ad essere sopravvalutata. La digitalizzazione non è fine a sé stessa. Sarebbe inoltre un malinteso confondere il mestiere della politica con la misurazione del morale politico del giorno o un'espressione puntuale di opinione<sup>13</sup>. D'altra parte, la digitalizzazione ha un grande potenziale in quanto i dati e le conoscenze relativi a una determinata fase possono essere utilizzati meglio successivamente. Può trattarsi di dati di contatto di persone o attori interessati, di formatori di opinione o riscontri su possibili maggioranze, di perizie, di dati politici concreti e valutazioni o varianti di soluzione e valutazioni delle stesse. La digitalizzazione abbassa le difficoltà organizzative e finanziarie per poter accompagnare un oggetto politico attraverso le varie fasi del suo ciclo. La vera importanza della digitalizzazione per il sistema politico sarà probabilmente l'interazione di varie applicazioni digitali durante l'intero ciclo politico. In tal senso la digitalizzazione deve essere vista come un'opportunità per rafforzare la capacità delle cerchie interessate della popolazione di partecipare al processo politico in modo mirato.

## 2.4 Rischi e sfide della digitalizzazione

Gli effetti della digitalizzazione sul sistema politico svizzero potrebbero essere sopravvalutati a breve termine, ma sottovalutati per quanto concerne il medio e lungo termine. Non devono essere considerati solo gli effetti diretti e voluti, ma anche gli effetti indiretti e indesiderati o almeno non pianificati. Questi effetti si faranno sentire in tutti i settori della politica: nel modo in cui si cerca e si assegna il potere («politics»), nel modo in cui si fa politica («policy»), ma soprattutto sul quadro istituzionale («polity»), sulle aspettative e sulle regole che governano la vita politica. Con la dovuta cautela per quanto riguarda le previsioni, è possibile, almeno in modo puntuale, raccogliere le domande e le osservazioni che stanno attualmente plasmando il dibattito sugli effetti strutturali della digitalizzazione sulla politica e le relative prospettive, sapendo bene che non si tratta di un elenco esaustivo e che in particolare sia l'entusiasmo che i timori su questo tema sono in rapida evoluzione e, in retrospettiva, raramente precisi.

### 2.4.1 Grado e costi dell'organizzazione

L'importanza delle singole applicazioni per la digitalizzazione delle singole fasi del ciclo politico (ad es. raccolta elettronica delle firme, voto elettronico o consultazione elettronica) viene in parte sovrastimata. Al contrario, è probabile che la capacità di accompagnare un oggetto durante l'intero ciclo politico e quindi di esercitare un'influenza duratura venga sottovalutata. È necessario un certo grado di organizzazione per accompagnare un oggetto durante l'intero ciclo. Ciò richiede la capacità di identificare e mettere in rete gli attori interessati da un determinato oggetto politico, di fornire loro informazioni e di coordinare le posizioni, non solo in modo puntuale ma in modo duraturo nelle diverse fasi del ciclo politico. La digitalizzazione contribuisce ad aumentare la capacità organizzativa dei singoli attori mantenendo le stesse risorse e quindi ad abbassare la soglia per una partecipazione efficiente e sostenibile alla vita politica. Mentre per gli invii di massa erano ancora necessari elevati costi di carta e di spedizione, oggi è sufficiente l'abbonamento a un servizio di posta elettronica; mentre in passato la lettura delle pubblicazioni ufficiali richiedeva un abbonamento, oggi è sufficiente l'accesso a Internet.

<sup>13</sup> Ciò ricorda una famosa citazione del sociologo tedesco Max Weber «La politica è un forte e lento trapanare di tavole dure con passione e misura nello stesso tempo» da *La politica come professione*, traduzione di Edmondo Coccia, Armando editore, 2005.

## 2.4.2 Nuove questioni legate alla governance – esercizio del controllo sui dati e piattaforme digitali

La crescente importanza delle piattaforme digitali per la connessione, la mobilitazione, la formazione di opinioni e la fornitura di informazioni agli attori politici mette in evidenza le questioni relative alla governance di queste piattaforme. In Italia, ad esempio, il movimento e l'attuale partito di governo Cinque Stelle, che si vuole organizzato secondo il principio della democrazia di base, è stato incaricato di utilizzare una piattaforma chiamata «Rousseau» per le votazioni interne al partito, la quale non è di proprietà del partito stesso ma di un'associazione privata<sup>14</sup>. Un esempio in Svizzera è la piattaforma politica online «We-Collect»: dal 2015 sostiene la raccolta di firme, il finanziamento collettivo delle campagne politiche e la gestione delle campagne stesse. Nel frattempo i fondatori si sono separati dalla piattaforma. Nell'autunno 2019 la piattaforma è stata trasformata in una fondazione con l'obiettivo di rafforzare la legittimità e di fornire maggiore appoggio alla sua direzione. L'esperienza maturata finora con Internet dimostra che per le diverse prestazioni sono indispensabili piattaforme sofisticate. Solo loro sono in grado di generare, raccogliere e valutare la quantità di dati necessari per queste prestazioni innovative. Ragione in più per chiedersi come tali piattaforme possano e debbano essere regolamentate. Non da ultimo l'obiettivo e lo scopo della politica è quello di garantire la legittimità delle sue decisioni. Questa legittimità è legata alla trasparenza e alla credibilità delle istituzioni e dei loro processi decisionali, e quindi anche ai nuovi tipi di piattaforme attraverso le quali i cittadini si informano sui processi e sugli attori politici, si impegnano, esprimono un'opinione e diventano così attivi nella vita politica di tutti i giorni.

## 2.4.3 Principali cambiamenti nelle relazioni tra i cittadini e le istituzioni intermedie

In campo politico, la digitalizzazione sta cambiando anche i rapporti diretti tra cittadini e con lo Stato, ma non solo. La digitalizzazione facilita e cambia anche e forse soprattutto il modo in cui i singoli cittadini con interessi o valori comuni si riconoscono, si organizzano e partecipano al processo politico. La digitalizzazione è quindi anzitutto una grande sfida per le istituzioni intermedie estremamente importanti in una democrazia diretta come quella del nostro Paese, in particolare per i partiti politici ma anche per le parti sociali, le associazioni nazionali dell'ambiente, dei trasporti o dell'economia. Pertanto ogni tanto viene a ragione formulata l'ipotesi che le forme tradizionali di impegno (adesione) e di finanziamento (contributi annuali) sono in declino, mentre le reti ad hoc e i progetti tematici specifici sono in aumento. Per loro stessa natura, i partiti politici ad esempio sono sempre stati strutturati come reti di reti di reti, sia a livello spaziale (partito locale, partito cantonale, partito nazionale) sia a livello tematico (economia, questioni femminili, ambiente).

## 2.4.4 Promozione della personalizzazione della politica

La digitalizzazione abbassa la soglia necessaria a raggiungere un grado di organizzazione sufficientemente elevato per esercitare con successo la propria influenza. Ciò rende il processo politico più «democratico» nel senso che gli attori istituzionali consolidati della politica, come i partiti politici o le grandi associazioni, hanno meno potere di veto. Una tale evoluzione può tuttavia anche promuovere una certa «personalizzazione»: la digitalizzazione facilita la costituzione di organizzazioni politiche intorno alle persone, mentre in passato le personalità politiche crescevano e si costruivano in istituzioni consolidate come i partiti o le associazioni. Le forme istituzionalizzate di controllo e di canalizzazione degli attori politici possono essere più facilmente aggirate sia in termini di accesso al pubblico che di accesso alla politica. A seconda delle circostanze in futuro ciò potrà condurre a un rafforzamento o a un indebolimento della credibilità e della legittimità delle persone e delle questioni.

<sup>14</sup> Vedi <https://www.panorama.it/economia/piattaforma-rousseau-voto-come-funziona-governo-movimento-5-stelle/> (stato:12.12.2019).

## **2.4.5 Frammentazione dell'opinione pubblica**

I social media permettono di presentare argomenti al pubblico e di generare attenzione anche al di là dei media tradizionali. Le reti sociali permettono anche la creazione di reti ad hoc mirate su temi molto specifici. Ogni anno il Parlamento dibatte su quasi 100 progetti legislativi. Grazie ai nuovi strumenti digitali, il reporting e la formazione dell'opinione possono essere molto più dettagliati e coinvolgere una cerchia più ampia di interessati. D'altra parte, c'è il rischio che si formino delle cosiddette camere di risonanza («echo chambers») e che si perda la visione d'insieme.

## **2.4.6 Sicurezza e fiducia**

La digitalizzazione consente nuove forme di partecipazione, espressione di opinioni e networking basate su interessi o valori comuni. Tuttavia, consente anche una valutazione più o meno precisa di questi comportamenti e, nella migliore delle ipotesi, un'influenza su di essi. Esiste inoltre il pericolo di disinformazione, vista la possibilità di inondare deliberatamente lo spazio pubblico con affermazioni, dichiarazioni o opinioni contraddittorie. Una tale inondazione per via elettronica, così come le possibilità continuamente perfezionate di generazione automatica di testi, contenuti ed espressioni di opinione da parte dei cosiddetti «bot», possono compromettere in modo duraturo la fiducia del pubblico in un discorso basato sui fatti. A ciò si aggiunge l'incertezza latente di molti cittadini circa la stabilità e la sicurezza degli strumenti tecnici e delle piattaforme attraverso le quali si svolgono le attività di formazione dell'opinione, di messa in rete e, se necessario, di presa di decisioni. Questa incertezza si verifica sullo sfondo di una crescente volontà di mettere in discussione i pilastri fondamentali dell'ordine sociale e di criticare il sistema. In una società fortemente dipendente dagli strumenti digitali, la sicurezza tecnica e la fiducia nei sistemi TIC influenza la fiducia nell'ordine sociale e nelle sue regole e viceversa.

## **2.4.7 Maggiore coinvolgimento di esperti nel processo politico**

A livello tecnico, la digitalizzazione può portare a una democratizzazione delle competenze e quindi rendere il processo politico meno dipendente dalle competenze dell'amministrazione in particolare. La fornitura sistematica di dati in possesso dello Stato può contribuirvi. Sono importanti anche i canali attraverso i quali le competenze esterne e le opinioni indipendenti possono essere messe a disposizione del processo decisionale politico. Il processo di consultazione può svolgere un ruolo centrale in questo senso (cfr. n. 4). La digitalizzazione può quindi contribuire a garantire una migliore integrazione delle conoscenze specifiche in tutte le fasi del processo politico, il che può contribuire a rafforzare la sostenibilità e la legittimità delle decisioni politiche. Al contrario, questo sviluppo può presentare all'Amministrazione federale nuove sfide e richiedere nuovi processi per integrare tali competenze.

## **2.4.8 Cambiamento della cultura politica in base alla maggiore trasparenza e valutabilità dei dati**

La digitalizzazione consente la raccolta e la valutazione sistematica di dati strutturati. Ciò vale anche per il processo decisionale politico in quanto tale, come lo dimostrano le diverse applicazioni esistenti per valutare la presenza e il comportamento di voto dei parlamentari. Questa tendenza è destinata ad aumentare e quindi a rendere sempre più valutabili gli aspetti del processo decisionale politico. Queste valutazioni possono essere più o meno utili e significative. Ma nel complesso dovrebbero aumentare la trasparenza del processo, il che può contribuire alla sua legittimità e credibilità. Tuttavia può anche modificare il comportamento degli attori. Ad esempio, il Consiglio degli Stati si è deliberatamente astenuto dal registrare e pubblicare in modo strutturato il proprio comportamento di voto, anche per il timore che la volontà e la capacità di compromesso possano diminuire se il comportamento di voto dei membri del Consiglio venisse sistematicamente registrato e valutato.

## 2.4.9 Dati e piattaforme come nuovi beni pubblici?

La digitalizzazione vive dei dati e della loro valutazione. Questo vale anche nel settore della politica. Come in altri settori, si pone la questione di quali regole lo Stato debba seguire per rendere accessibili i dati sugli eventi politici, come questi dati debbano essere utilizzati, trattati e, se necessario, ulteriormente sfruttati (a pagamento). Lo sfruttamento di sinergie (ad es. uso multiplo dei dati, statistico e amministrativo) può creare nuove opportunità per le prestazioni di Governo elettronico. È necessario dunque definire le norme relative ai diritti di accesso ai dati, alla qualità dei dati, all'acquisizione dei dati e all'utilizzo delle infrastrutture. Quanto più questi dati diventano rilevanti per i processi politici, tanto più si pone la questione di chi esercita il controllo su di essi e con quale mandato. Analogamente al ruolo sempre più centrale delle piattaforme di cui al numero 2.4.2, quest'interrogativo porterà quindi con ogni probabilità a una nuova discussione su quali «beni digitali» siano da considerare beni pubblici, per la cui salvaguardia lo Stato ha una sorta di responsabilità maggiore, di delimitazione oppure di complemento rispetto ai compiti delle imprese private e della società civile.

## 2.4.10 Federalismo come protezione analoga contro le manipolazioni

La Svizzera politica vive in strutture molto piccole: piccoli circondari elettorali, federalismo e sussidiarietà fanno sì che la vita politica in Svizzera sia vicina alla vita quotidiana di molte persone. La politica non si svolge solo nei media. Ci sono molti eventi locali e i politici nazionali sono ben radicati sul territorio. Questa struttura protegge in una certa misura la Svizzera da interferenze manipolatorie nella formazione delle opinioni democratiche, ad esempio da parte di attori stranieri.

La digitalizzazione come la conosciamo finora non dispone di questo riferimento spaziale, al contrario: vive del fatto che si può cliccare su una piattaforma o un processo da qualsiasi luogo e in qualsiasi momento. La digitalizzazione può quindi contribuire a dissociare la formazione dell'opinione politica e il processo politico dalle radici locali. Dal punto di vista tecnico, la digitalizzazione può anche avere un effetto centralizzante, perché le soluzioni tecniche talvolta superano le capacità dei singoli comuni o Cantoni e perché la standardizzazione è un presupposto importante per l'interazione dei diversi sistemi e il loro funzionamento in un contesto nazionale.

La coordinazione tra i livelli statali è necessaria e utile per accomunare le risorse ed evitare doppioni. Da tempo «e-government Svizzera» è la struttura organizzativa comune di Confederazione e Cantoni nel settore del Governo elettronico in cui anche le Città e i comuni sono coinvolti; infatti è dal 2008 che esiste una Convenzione quadro tra Confederazione e Cantoni. In vista della legislatura 2020–2023 il Consiglio federale e la Conferenza dei Governi cantonali hanno approvato una versione leggermente modificata della Convenzione quadro<sup>15</sup>.

Il 24 ottobre 2019 il Consiglio federale ha inoltre pubblicato il rapporto finale «Amministrazione digitale: progetto per ottimizzare la direzione e il coordinamento dello Stato federale». Esso mira a rafforzare la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e comuni nel campo della trasformazione digitale e propone al riguardo tre possibili soluzioni<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Vedi [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch) > Strategia di e-government Svizzera 2020–2023.

<sup>16</sup> Vedi il relativo comunicato stampa: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-76798.html>.

## 3 Tecnologia civica – punto della situazione e necessità di intervento a livello federale

Il presente capitolo spiega dapprima la definizione di «tecnologia civica» e mostra come sulla base dell'attuale stato delle conoscenze sia possibile identificarne tre sottosettori. Successivamente fa riferimento alla strategia «Svizzera digitale» emanata dal Consiglio federale nel settembre 2018 e alla dichiarazione congiunta per la promozione del governo elettronico («Tallinn Declaration on eGovernment») approvata dal Consiglio federale nel settembre 2017. Seguono riflessioni sulla ripartizione dei compiti tra lo Stato e la società nel settore dei diritti di partecipazione democratici e dell'integrazione dei dati. In seguito vengono illustrate le richieste presentate dal postulato 17.4017 depositato dal consigliere agli Stati Damian Müller nel settore della tecnologia civica esaminandone i meccanismi di partecipazione digitali con le opportunità e i rischi ad essi connessi. Infine vengono discussi gli sviluppi del diritto di petizione e l'introduzione di una mozione popolare elettronica nel contesto della digitalizzazione. Si tratta delle due richieste al centro di recenti pubblicazioni e anche del postulato Müller Damian 17.4017.

### 3.1 Punto della situazione

#### 3.1.1 Definizione di tecnologia civica

La definizione di tecnologia civica è spiegata nella motivazione del postulato Müller Damian 17.4017: *Per tecnologia civica s'intendono concetti tecnici nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) che migliorano l'impegno e la partecipazione dei cittadini. Oltre al governo elettronico e al voto elettronico, la tecnologia civica comprende anche altre forme di partecipazione politica mediante le TIC. In questo contesto risulta importante poter interagire in modo semplice con le autorità e i politici anziché comunicare solo a senso unico.*

Non esiste una definizione precisa e generale di tecnologia civica. Secondo lo stato attuale delle conoscenze si possono però identificare tre sottosettori (dalle delimitazioni molto labili)<sup>17</sup>:

1. in recenti pubblicazioni le tecnologie che offrono la possibilità ai cittadini di partecipare per via elettronica ai processi politici sono considerate come strumenti di tecnologia civica<sup>18</sup>. Sotto tecnologia civica può quindi rientrare qualsiasi partecipazione *digitale* al processo decisionale politico. Se si prende in considerazione questa definizione, praticamente tutte le forme di partecipazione note e già discusse come il voto elettronico, la raccolta elettronica delle firme, ma anche i forum di discussione online e i siti Internet su questioni politiche sottostanno a questa categoria. Gli strumenti digitali possono ampliare la partecipazione politica e creare nei risultati – ad esempio per le persone non aventi diritto di voto, specialmente i giovani – nuove possibilità di partecipazione;
2. le possibilità di interagire e comunicare in modo *digitale* nello svolgimento di interazioni amministrative con le autorità: si tratta ad esempio di applicazioni per smartphone che consentono di segnalare facilmente alle autorità eventuali difetti alle infrastrutture o di sottoporre per via digitale idee e suggerimenti di tutti i generi. Vi è inclusa anche la possibilità di fornire o procurarsi prestazioni ufficiali per via elettronica (cfr. ad es. sistema di guichet unique<sup>19</sup>). Questo richiede imprescindibilmente che le autorità digitalizzino i loro processi nel modo più completo possibile;

<sup>17</sup> Cfr. anche le categorizzazioni su:

<https://www.staatslabor.ch/de/der-beteiligungs-spider-sieben-schweizer-partizipations-projekte-im-vergleich> (disponibile soltanto in tedesco)

<sup>18</sup> Daniel Graf/Maximilian Stern, Agenda für eine digitale Demokratie, Zurigo 2018, pag. 15.

<sup>19</sup> [www.quichetunique.ch/public/](http://www.quichetunique.ch/public/)



3. con l'aiuto della tecnologia civica possono essere messi a disposizione del pubblico interessato i dati di autorità (cosiddetto «open data»). L'attuazione di corrispondenti soluzioni di tecnologia civica promuove la trasparenza e consente alla società civile di sviluppare servizi a valore aggiunto. Per le ditte private emergono interessanti modelli commerciali per quanto concerne la valutazione e l'elaborazione dei dati.

Nel presente rapporto la definizione di tecnologia civica viene impiegata volutamente in senso lato e senza riferimento a delimitazioni precise. Come spiegato nel numero 2, gli effetti della digitalizzazione sulla politica non derivano soltanto o principalmente da applicazioni puntuali, bensì dall'interazione tra specifici strumenti digitali specializzati in questioni politiche e altre offerte digitali come i social media (Facebook, Twitter, Instagram ecc.) nonché diversi sviluppi tecnici e sociali.

Esistono già applicazioni di tecnologia civica ad esempio nel settore delle piattaforme di partecipazione («Züri wie Neu»<sup>20</sup>, «Stadtmelder»<sup>21</sup>), nel settore degli strumenti collaborativi di partecipazione («engage.ch», «Inilab»<sup>22</sup>, «Digitaler Dorfplatz»<sup>23</sup>) o nel settore open data (come preparazione e predisposizione di dati soggetta a costi; politik.ch).

### 3.1.2 Strategia «Svizzera digitale»

La Strategia «Svizzera digitale» 2018 stabilisce gli obiettivi da perseguire e le linee guida in materia di digitalizzazione in tutti i settori determinanti della vita<sup>24</sup>. Nata sulla scia dell'omonima strategia del 2016, essa è stata elaborata nell'ambito di un processo multilaterale, ossia di uno scambio tra rappresentanti dell'economia, della scienza, della politica e della società civile. Nella Strategia il Consiglio federale constata che lo sviluppo tecnologico spiana la strada a nuove forme di partecipazione politica e cambia le esigenze dei cittadini: il Consiglio federale ritiene che si tratti di cambiamenti da considerare.

Secondo la Strategia la Svizzera vede nelle nuove tecnologie un'opportunità per la democrazia. Vanno infatti esplorate e promosse nuove forme di partecipazione politica basate sull'applicazione di nuove tecnologie. Tra queste rientrano, oltre alle votazioni, in particolare le consultazioni e la raccolta di firme per via elettronica nonché le possibilità di intervenire a livello di progetto, ad esempio nella pianificazione del quartiere. Le nuove tecnologie devono motivare la popolazione a contribuire attivamente alla vita sociale e politica. Essendo senza barriere, queste tecnologie devono inoltre permettere alle persone disabili un accesso indiscriminato all'esercizio dei diritti politici.

Gli effetti dei nuovi canali di partecipazione sui processi decisionali democratici vanno analizzati e occorre affrontare per tempo i rischi che compromettono la fiducia nelle decisioni prese dalla maggioranza (vedi anche n. 2.4).

Le attività dell'Amministrazione federale orientate all'attuazione della Strategia sono pubblicate in un piano di azione che viene aggiornato una volta all'anno<sup>25</sup>. Siccome la Strategia è pensata come strategia multilaterale, nel piano di azione possono essere elencati anche progetti importanti a livello nazionale di attori esterni alla Confederazione (ad es. iniziative nell'ambito della ricerca, progetti in materia di tecnologia e di digitalizzazione).

---

<sup>20</sup> [www.zueriwieneu.ch/](http://www.zueriwieneu.ch/)

<sup>21</sup> <https://stadt.winterthur.ch/themen/die-stadt/stadtmelder>

<sup>22</sup> <https://inilab.ch/projects>

<sup>23</sup> <https://2324.ch/>

<sup>24</sup> [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Svizzera digitale e internet > Svizzera digitale

<sup>25</sup> [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Svizzera digitale e internet > Svizzera digitale

### 3.1.3 Tallinn Declaration on eGovernment

Il 6 ottobre 2017 tutti gli Stati dell'UE e gli Stati dell'AELS hanno firmato la «Tallinn Declaration on eGovernment»<sup>26</sup>. Il 22 settembre 2017 il Consiglio federale ha deciso di approvarla in anticipo. Intesa come guida sulla digitalizzazione delle amministrazioni nazionali e sulla loro collaborazione internazionale, la dichiarazione è il risultato del gruppo di lavoro dell'UE e dell'AELS «E-Government Action Plan Steering Board» nel quale è rappresentata anche la Svizzera. La dichiarazione deriva dall'«E-Government Action Plan 2016–2020»<sup>27</sup> e non ha una valenza giuridicamente vincolante, ma va considerata come documento strategico o linea guida per l'attuazione.

La dichiarazione contiene cinque principi centrali per il governo elettronico:

1. principio dei processi digitali standard, dell'inclusione e dell'accesso («principles of digital-by-default, inclusiveness and accessibility»);
2. principio della registrazione unica dei dati («principle of once only»);
3. principio dell'affidabilità e della sicurezza («principle of trustworthiness & security»);
4. principio dell'apertura e della trasparenza («principle of openness and transparency»);
5. principio della compatibilità standard («principle of interoperability by default»).

Gli obiettivi della dichiarazione sono ripresi da diverse strategie decise dal Consiglio federale, come ad esempio la strategia adottata e sviluppata nel settembre 2018 «Svizzera digitale»<sup>28</sup> (vedi n. 3.1.2), la «Strategia di e-government Svizzera»<sup>29</sup>, la «Strategia TIC della Confederazione»<sup>30</sup> e la «Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi»<sup>31</sup>.

### 3.1.4 La Svizzera nel raffronto internazionale

Le classifiche come l'«E-Government Survey» delle Nazioni Unite mostrano una panoramica dello sviluppo degli Stati nei settori governo elettronico e partecipazione elettronica. Negli ultimi rilevamenti delle Nazioni Unite che risalgono al 2018 la Svizzera si posiziona nel settore partecipazione elettronica («E-Participation Index» [EPI]) al 41° posto sui 193 Stati membri delle Nazioni Unite<sup>32</sup>. Raffrontando questa panoramica con quella del 2016, nell'EPI la Svizzera è retroceduta di 31 posti. I Paesi europei si trovano in alto nella classifica: al primo posto sono posizionate la Danimarca e la Finlandia, seguite dai Paesi Bassi, dalla Spagna, dalla Gran Bretagna e dalla Norvegia.

L'EPI mostra le possibilità nel settore dell'utilizzo dei servizi online che facilitano la condivisione di informazioni con i cittadini («e-information sharing»), l'interazione con i gruppi di interesse («e-consultation») e la partecipazione ai processi decisionali («e-decision making»). Il rilevamento valuta la disponibilità degli strumenti di partecipazione elettronica sui portali governativi nazionali per questi tre settori. L'EPI illustra così le possibilità di partecipazione elettronica offerte da un governo in confronto al resto dei Paesi membri delle Nazioni Unite.

<sup>26</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> (disponibile soltanto in inglese)

<sup>27</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformatin> (disponibile soltanto in inglese)

<sup>28</sup> FF 2018 5037; [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Svizzera digitale e internet > Svizzera digitale

<sup>29</sup> [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch) > Strategia di e-government 2020–2023 > Attuazione

<sup>30</sup> [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch) > Temi > Strategia e pianificazione TIC della Confederazione > Strategia TIC della Confederazione 2016–2019.

<sup>31</sup> [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch) > Direttive TIC > Strategie e strategie parziali > SN002 – Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC)

<sup>32</sup> <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/166-Switzerland> (disponibile soltanto in inglese)

Il 22 novembre 2018 la Commissione europea ha pubblicato il rapporto sulla valutazione comparativa del governo elettronico<sup>33</sup>, nel quale analizza, sulla base di questi studi eseguiti ogni due anni, i progressi compiuti nella digitalizzazione dell'amministrazione. Ogni due anni fa esaminare tali progressi in otto eventi della vita quotidiana della popolazione e dell'economia sulla base dei seguenti indicatori principali: orientamento all'utente, trasparenza, mobilità transnazionale della popolazione e delle imprese nonché i servizi di base. Allo studio menzionato hanno partecipato i 28 Stati membri e altri sei Paesi, fra cui la Svizzera. Malta, Estonia, Austria, Lettonia e Danimarca hanno conseguito il risultato migliore nella valutazione complessiva.

Rispetto agli anni precedenti, la Svizzera è riuscita a migliorare la propria offerta di servizi di governo elettronico per quanto riguarda la maggior parte degli indicatori principali. Presso le autorità locali, il progresso più significativo si riscontra nella mobilità transazionale delle imprese (dal 56 % nel 2014/2015 al 70 % nel 2016/2017). Per contro, nei servizi di base la Svizzera è in netto ritardo. La causa risiede nella scarsa affermazione della posta digitale dello Stato, ossia l'invio elettronico di informazioni e documenti fra Stato e popolazione o fra Stato e imprese. Inoltre, manca tutt'ora un'identità elettronica riconosciuta dallo Stato (eID) e sono poche le autorità che mettono a disposizione dell'utenza moduli precompilati. Secondo lo studio gli Stati più all'avanguardia nell'introduzione del governo elettronico dispongono di eccellenti servizi di base. La creazione di altri servizi di base è prevista dalla Strategia di e-government 2020-2023, che al momento è in fase di elaborazione.

## 3.2 Necessità di intervento

Con la progressiva digitalizzazione si pongono questioni di fondo sulla ripartizione dei compiti tra Stato e società nel settore dei diritti di partecipazione democratici. Nei pareri di esperti si constatano nette differenze quanto al ruolo attribuito alle autorità.

Alcuni esperti ritengono che lo Stato dovrebbe avere piuttosto un ruolo di prestatore di servizi elettronici che di organizzatore della partecipazione digitale. Siccome deve rimanere politicamente neutrale, nel settore della partecipazione online dovrebbe solo indicare le *linee guida*<sup>34</sup>.

Altri argomentano invece che le autorità non dovrebbero limitarsi a informare *solo* gli aventi diritto di voto. Per promuovere una discussione, sarebbero necessari non soltanto contenuti ma anche corrispondenti piattaforme che permettano lo scambio nel rispetto di determinate regole<sup>35</sup>. Viene pertanto proposto di avviare un progetto pilota per trasformare il più rapidamente possibile le spiegazioni di voto del Consiglio federale (il cosiddetto «opuscolo informativo delle votazioni») in un *portale informativo online*<sup>36</sup>.

Le possibilità concrete di sviluppo che offre una digitalizzazione dei processi saranno visibili soprattutto nel settore delle petizioni e nelle procedure di consultazione (nel senso di un nuovo portale online)<sup>37</sup>. La trasformazione digitale richiederà inoltre anche l'introduzione di un nuovo diritto popolare, in particolare la mozione popolare<sup>38</sup>, che al momento è a disposizione degli aventi diritto di voto soltanto a livello cantonale.

Per quanto concerne il ruolo della Confederazione nella promozione di strumenti della partecipazione digitale dei cittadini, bisogna rispondere alla questione della ripartizione dei compiti tra Stato e società e del ruolo istituzionale della Confederazione. Il Consiglio federale ha in primo luogo la responsabilità di creare i *presupposti fondamentali* per i meccanismi digitali di collaborazione, informazione e raccolta

<sup>33</sup> [www.isb.admin.ch/isb/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/newslist.msg-id-72897.html](http://www.isb.admin.ch/isb/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/newslist.msg-id-72897.html)

<sup>34</sup> Uwe Serdült, Zur Verbesserung der direkten Demokratie. In: Schweizer Monat, Sonderdruck «Mut», 2/2018, pagg. 32-33

<sup>35</sup> Graf/Stern (Fn. 18), pagg. 70-71

<sup>36</sup> Graf/Stern (Fn. 18), pag. 72

<sup>37</sup> Serdült (Fn. 34), pag. 33, anche Graf/Stern (Fn. 18), pag. 74

<sup>38</sup> Graf/Stern (Fn. 18), pag. 78

di idee, in particolare *predisponendo dati*. Agli attori sociali invece andrebbe lasciato il compito di sviluppare ulteriormente offerte che si basano su questi presupposti. Laddove sussiste interesse, simili strumenti vengono realizzati.

Le ottimizzazioni negli scambi con le autorità promettono un maggiore successo proprio laddove l'esecuzione del diritto viene integrata a livello di istituzioni. In molti casi gli organi di esecuzione sono i Comuni e i Cantoni, responsabili quindi anche della digitalizzazione di tali procedure (come ad es. il progetto *in comune* dell'Associazione dei comuni svizzeri<sup>39</sup>). La Confederazione assume invece già oggi un ruolo coordinativo, in particolare con la strategia digitale e nel settore del governo elettronico, e mette a disposizione degli organi di esecuzione della Confederazione nei diversi settori anche piattaforme informatiche o le sta costruendo (Fiscal-IT; DazIT).

Nella sua seduta del 21 settembre 2018 il Consiglio federale ha lanciato inoltre un nuovo programma di ricerca nazionale sul tema della trasformazione digitale. Lo scopo principale del programma è di trattare le conoscenze sulle possibilità e i rischi della digitalizzazione per la società e l'economia. Il programma comprende tra gli altri un modulo sull'etica, sull'affidabilità e sulla governance<sup>40</sup>.

### 3.2.1 Integrazione di dati

I dati sugli oggetti politici devono essere integrati: la presentazione grafica degli effetti della digitalizzazione sulle diverse fasi del ciclo politico mostra l'importanza che rivestono la strutturazione e il collegamento dei dati sugli oggetti politici (cfr. n. 2.3.1). Oggi non è possibile seguire un oggetto – ad esempio un'iniziativa popolare o un messaggio del Consiglio federale all'attenzione del Parlamento – in tutte le sue fasi del ciclo politico a partire da un'unica fonte. Chi desidera avere una visione d'insieme di un oggetto deve cercare le informazioni su diversi siti Internet, ad esempio sul sito del Parlamento, sui comunicati stampa del Consiglio federale, sulla pagina sulle consultazioni in corso o sulle pagine delle commissioni parlamentari – oppure ricorrere alla prestazione di aggregatori di dati come politik.ch. I dati e le informazioni rilevanti per una valutazione materiale di un oggetto non sono solo molto limitati alle modalità strutturate, ma devono essere anche raccolti da diversi documenti (ad es. il messaggio) o sui vari siti Internet (ad es. dell'ufficio federale competente o dell'Ufficio federale di statistica).

### 3.2.2 Voto elettronico

Il progetto congiunto «Vote électronique» di Confederazione e Cantoni dovrebbe permettere agli elettori di votare avvalendosi di sistemi accessibili, mobili e tracciabili. Il canale di voto elettronico impedisce l'espressione di un voto nullo, consente alle autorità di ottenere più efficacemente i risultati delle votazioni, impedisce i ritardi come nel voto per corrispondenza e consente ai gruppi con esigenze particolari, come per esempio gli aventi diritto di voto con disabilità, di esercitare in modo autonomo i loro diritti politici. Al momento, però, in Svizzera non esistono sistemi di voto elettronico. Nel 2019 il Cantone di Ginevra ha dismesso un sistema. A metà del 2019 la Posta ha comunicato che il sistema verificabile individualmente non veniva più offerto ai Cantoni, ma che intenderà mettere a disposizione il suo sistema con verificabilità completa<sup>41</sup>.

Nel giugno 2019 il Consiglio federale ha inoltre deciso di rinunciare per il momento al passaggio del voto elettronico nell'esercizio ordinario. Sebbene durante la consultazione concernente la prevista revisione della legge federale del 17 dicembre 1976<sup>42</sup> sui diritti politici (LDP) la maggioranza dei partecipanti si fosse dichiarata per principio favorevole al voto elettronico, in particolare la maggioranza dei partiti ha ritenuto prematuro dichiararlo una modalità di voto ordinaria. Il Consiglio federale ha inoltre incaricato

<sup>39</sup> [www.chgemeinden.ch](http://www.chgemeinden.ch) > kampagnen-projekte > in-comune (disponibile soltanto in tedesco)

<sup>40</sup> [www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-72264.html](http://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-72264.html)

<sup>41</sup> Sulla verificabilità individuale e completa: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Diritti politici > Voto elettronico > Glossario sul voto elettronico

<sup>42</sup> RS 161.1. I documenti sulle consultazioni sono disponibili su [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse.

la Cancelleria federale di provvedere entro la fine del 2020 a reimpostare la fase sperimentale in collaborazione con i Cantoni<sup>43</sup>. Per farlo, è centrale esercitare controllo e vigilanza in modo efficace, rafforzare il coinvolgimento della scienza e dell'opinione pubblica nonché migliorare la trasparenza sui sistemi completamente verificabili che verrebbero impiegati.

### 3.2.3 Raccolta elettronica delle firme

Oggi non esiste una definizione di raccolta elettronica di iniziative e referendum definitiva e generale. Approssimativamente si può affermare che la raccolta elettronica comprende quattro procedure: la firma elettronica da parte degli aventi diritto di voto, la raccolta elettronica da parte del comitato, la verifica elettronica della validità delle firme da parte degli uffici di certificazione e il conteggio elettronico di firme certificate da parte della Cancelleria federale.

La raccolta elettronica non poteva essere introdotta senza adeguare le basi legali. Nell'attuale struttura dei diritti politici esistono prescrizioni legali formali che si oppongono alla raccolta elettronica – ad esempio l'utilizzo di un mezzo d'identificazione elettronica (eID). Basti pensare ad esempio all'esigenza secondo cui le firme poste sul modulo del referendum o dell'iniziativa debbano essere scritte a mano (art. 61 cpv. 1 e 70 LDP). Queste e simili prescrizioni formali hanno funzione di validità e corrispondono all'esplicita volontà del Parlamento. Soltanto pochi anni fa il Parlamento ha invece inasprito queste esigenze decidendo che anche il nome, e non solo il cognome, debba figurare scritto a mano sulla lista delle firme<sup>44</sup>.

La raccolta elettronica comporterebbe un adeguamento di diversi processi. Attualmente i comitati referendari e di iniziativa raccolgono le firme su carta, le depositano per certificazione presso i Comuni politici in cui i firmatari hanno diritto di voto, le ricevono indietro dai Comuni e le depositano, in caso di iniziative popolare e referendum facoltativi di regola congiuntamente, presso la Cancelleria federale per il conteggio, che si svolge a livello comunale.

La questione di determinare il ruolo che i comitati assumerebbero nella raccolta elettronica nell'inoltrare dichiarazioni di sostegno o firme ai Comuni e alla Cancelleria federale può essere per ora lasciata in sospeso. Qualora i comitati debbano poter raccogliere le firme elettronicamente in Internet, emergerebbero nuove sfide, come ad esempio controllare i siti Internet dei comitati e di possibili altri gruppi associati che intendono raccogliere queste firme quanto alla correttezza dei dati (cfr. i requisiti sanciti dalla LDP relativi alle liste delle firme). Anche il deposito (unico) presso la Cancelleria federale sarebbe da guardare con occhio critico: se le liste delle firme pervengono elettronicamente ai Comuni, si pone la questione della trasmissione diretta delle liste delle firme certificate dai Comuni alla Cancelleria federale.

Inoltre nuove interfacce tra i Comuni e i firmatari, i comitati o la Cancelleria federale richiederebbero probabilmente nuovi tipi di canali di trasmissione specifici, soprattutto perché i dati sul sostegno a un referendum o a un'iniziativa popolare sottostanno, conformemente alla protezione dei dati, a un livello di protezione più elevato, trattandosi di dati su orientamenti politici e filosofici che possono essere equiparati ai dati nel settore commerciale<sup>45</sup>. Siccome la raccolta elettronica completerebbe, ma difficilmente sostituirebbe, la raccolta analogica delle firme, occorrerebbe esercitare, perlomeno in una lunga fase di transizione, i processi elettronici parallelamente a quelli analogici. Infine, si pone la questione di determinare se la predisposizione dell'infrastruttura tecnica per le firme elettroniche spetti alle autorità o se le soluzioni debbano essere sviluppate da privati.

<sup>43</sup> Vedi: <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-75615.html>

<sup>44</sup> Modifica del 26 settembre 2014 della legge federale sui diritti politici (LDP; RS 161.1), entrata in vigore il 1° novembre 2015 (RU 2015 543).

<sup>45</sup> Cfr. le linee guida delle autorità di protezione dei dati della Confederazione e dei Cantoni sull'applicazione del diritto sulla protezione dei dati sul trattamento digitale dei dati personali in relazione da elezioni e votazioni in Svizzera, [www.edoeb.admin.ch](http://www.edoeb.admin.ch) > Protezione dei dati > Guide > Elezioni e votazioni.

Il Consiglio federale si è già espresso in merito alla raccolta elettronica nel suo parere sulla mozione Grüter 18.3062 nel quale ritiene che non esistano soluzioni adeguate. Un sistema per permetta di gestire la raccolta elettronica deve assicurare un esercizio dei diritti politici conforme al diritto e garantire che soltanto le iniziative popolari formalmente riuscite possano essere sottoposte a votazione. Le possibili ripercussioni della raccolta elettronica sul sistema politico svizzero, in particolare per quanto riguarda i quorum e i termini stabiliti dalla Costituzione, sono difficili da valutare, poiché non si può prevedere se la raccolta elettronica aumenterà l'esercizio dei corrispondenti diritti popolari, e ancor meno in quale misura lo farebbe. Oltre alla questione di un maggiore esercizio dei corrispondenti diritti politici, occorre tenere conto del fatto che l'esercizio sarebbe comunque diverso rispetto a oggi. In particolare non si può escludere che grazie alla raccolta elettronica taluni gruppi politici d'interesse presenterebbero un maggior numero di iniziative popolari, mentre altri non riuscirebbero facilmente ad avvalersi di questo strumento. Per questo motivo, sarebbe quindi anche opportuno raccogliere le esperienze con la raccolta elettronica a livello comunale e cantonale prima di considerarne l'introduzione a livello federale. I Cantoni di Basilea Città e San Gallo hanno quindi creato le basi legali per consentire le prove con la raccolta elettronica.

L'introduzione di un riconoscimento dell'identità digitale come previsto dalla legge federale del 27 settembre 2019<sup>46</sup> sui servizi d'identificazione elettronica potrebbe essere rilevante dal punto di vista dell'espressione della volontà degli aventi diritto di voto e dell'accertamento della loro identità da parte delle autorità. Alla luce di quanto esposto sopra, occorre però constatare che questo rappresenta soltanto un processo parziale della digitalizzazione della raccolta delle firme (analogica) per le iniziative popolari federali.

### 3.2.4 Sviluppo del diritto di petizione

Sancito nell'articolo 33 della Costituzione federale (Cost.)<sup>47</sup>, il diritto di petizione si basa su una lunga tradizione costituzionale. Per le singole persone e i gruppi nonché per le persone senza diritto di voto può fungere da strumento non formale per presentare alle autorità richieste e suggerimenti concreti. È possibile presentare una petizione indipendentemente dall'età, dal sesso o dalla nazionalità. Il diritto di petizione non è vincolato da una determinata forma e neanche da termini precisi. Di regola le petizioni vengono presentate per scritto, ma sono ammesse anche per via elettronica e possono inoltre essere presentate praticamente a ogni autorità. L'ufficio che ha ricevuto la petizione deve soltanto prenderne atto – ma generalmente vi risponde. Per le petizioni indirizzate all'Assemblea federale gli articoli 126–128 della legge del 13 dicembre 2002<sup>48</sup> sul Parlamento (LParl) prevedono che siano trattate dalle commissioni competenti. Se vi dà seguito, la commissione recepisce in un'iniziativa parlamentare o in un intervento quanto richiesto nella petizione (art. 127 LParl). La richiesta può così essere recepita nel processo parlamentare.

Nel 2013 entrambe le Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali hanno proposto di non dare seguito alla petizione 12.2048 Introduzione di un sistema elettronico per il deposito delle petizioni<sup>49</sup>. Già oggi le petizioni possono essere inviate per posta elettronica in formato pdf che contiene una firma. Secondo le Commissioni le petizioni possono già essere presentate senza complessità amministrative. Dato che le esigenze richieste quanto alla forma sono esigue, depositare una petizione è molto facile e alla portata di tutti. Le Commissioni hanno anche respinto la creazione di una piattaforma elettronica per depositare le petizioni analoga a quella esistente presso il Bundestag<sup>50</sup> tedesco, poiché a loro parere sarebbe sproporzionata: la creazione di un simile forum per il deposito e la discussione avrebbe senso in un sistema nel quale le petizioni rappresentano uno strumento di partecipazione dei

<sup>46</sup> FF 2019 5419. Contro la legge sull'e è stato lanciato un referendum, formalmente riuscito (FF 2020 1141). La legge verrà quindi sottoposta al Popolo per votazione.

<sup>47</sup> RS 101

<sup>48</sup> RS 171.10

<sup>49</sup> Petizione Wäfler 12.2048 Introduzione di un sistema elettronico per il deposito delle petizioni

<sup>50</sup> <https://epetitionen.bundestag.de/>

cittadini intensamente usato. Sempre secondo le Commissioni nel sistema politico svizzero caratterizzato da estesi diritti di partecipazione legati alla democrazia diretta, le petizioni non hanno mai assunto un'importanza particolare. Presso l'Assemblea federale sono infatti depositate ogni anno solo 40-60 petizioni, parecchie delle quali sono peraltro dello stesso autore (Sessione dei giovani, singole persone). Tali cifre non giustificano l'introduzione di un sistema che comporterebbe notevoli costi in termini di personale<sup>51</sup>.

La questione di rafforzare il diritto di petizione potrebbe acquisire importanza con la crescente digitalizzazione. Alcuni sospettano che le piattaforme elettroniche ufficiali, combinate con una trattazione obbligatoria delle richieste in Parlamento – a condizione che sia raggiunto un determinato numero di firme – aumenterebbero chiaramente il numero delle petizioni<sup>52</sup>. A tal proposito va però osservato che fondamentalmente la petizione è concepita come strumento senza forma e questo implica che possa essere depositata in diverse forme (liste di firme, manifesti, singole petizioni, ecc.). Nel momento in cui si rinuncia a precisare la forma della petizione e si introducono nuove regole come ad esempio un numero minimo di firmatari per la trattazione in Parlamento oppure l'obbligo di utilizzare un modulo, si crea di fatto un nuovo diritto popolare.

Per la Svizzera sarebbe realizzabile dal punto di vista tecnico e immaginabile un portale ufficiale online sul quale pubblicare e discutere le petizioni indirizzate al Consiglio federale e al Parlamento, il che corrisponderebbe al principio del Bundestag. Tuttavia, il Parlamento stesso, come già detto in precedenza, non vede alcuna necessità di creare una piattaforma elettronica per le petizioni. Anche il Consiglio federale ritiene che la pratica attuale nel settore delle petizioni abbia dato buoni risultati. Per quanto riguarda un'eventuale pubblicazione delle petizioni, occorre considerare che possono essere sollevate domande sulla protezione dei dati quando si tratta di pubblicare anche dati personali, in particolare il nome dell'autore. Inoltre la Costituzione federale stabilisce che gli autori non possono subire svantaggi. Come menzionato sopra, le petizioni possono in linea di massima essere presentate presso qualsiasi autorità e questo complica notevolmente la pubblicazione di una lista completa delle petizioni presentate a livello federale. Infine occorrerebbe esaminare approfonditamente quali petizioni a quali destinatari potrebbero essere inserite nella lista e chi decide di pubblicarle.

Un portale online della Confederazione non urge poiché al momento esistono diverse piattaforme che rendono possibile la firma digitale delle petizioni<sup>53</sup>. Il Consiglio federale è però disposto a esaminare se e in quale forma le petizioni presentate alla Cancelleria federale possano essere pubblicate nel rispetto della trasparenza su una piattaforma centrale di pubblicazione.

### **3.2.5 Introduzione di una mozione popolare elettronica**

La richiesta di introdurre la mozione popolare (digitale) viene di nuovo sollevata nel contesto di una possibile maggiore partecipazione politica e di conseguenza della trasformazione digitale e delle nuove possibilità nel settore della raccolta elettronica delle firme<sup>54</sup>.

Nel suo parere sulla mozione Minder 12.3712<sup>55</sup>, che chiedeva l'introduzione della mozione popolare federale, il Consiglio federale ha dichiarato che i diritti politici, in particolare l'iniziativa popolare e il referendum, sono i pilastri della democrazia diretta. Contribuiscono al buon funzionamento e all'equilibrio del sistema politico svizzero e arricchiscono il dibattito politico. Secondo il Consiglio federale la Svizzera, con la sua ricca tradizione, deve presentarsi sulla scena internazionale come modello in materia di

<sup>51</sup> I rapporti delle commissioni sono consultabili sul sito Internet [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 12.2048

<sup>52</sup> *Graf/Stern* (Fn. 18), pag. 78

<sup>53</sup> Ad esempio [www.openpetition.eu/ch/region/petition/Schweiz](http://www.openpetition.eu/ch/region/petition/Schweiz) o [www.petitionen24.com](http://www.petitionen24.com) (quest'ultimo disponibile per la Svizzera soltanto in tedesco e francese)

<sup>54</sup> *Graf/Stern* (Fn. 18), pagg. 78-79

<sup>55</sup> Mozione Minder 12.3712 Introduzione della mozione popolare federale

innovazione democratica e di strumenti che permettono ai cittadini di partecipare attivamente alla formazione della volontà politica.

Nello stesso parere il Consiglio federale aveva giudicato in modo critico l'introduzione di una mozione popolare ed era giunto alla conclusione che essa poteva nascondere in realtà il rischio di indebolire i diritti popolari, perché questo nuovo strumento lascia ancora molte questioni in sospeso, ad esempio in merito agli aspetti tecnici (tasso del quorum, eventuale controllo della validità, possibilità di presentare un controprogetto o di modificare il testo della mozione ecc.).

Gli argomenti di base esposti dal Consiglio federale contro l'introduzione di una mozione popolare continuano a essere validi. Gli sviluppi tecnici compiuti dal 2012 non hanno alcuna influenza su questa situazione. Anche solo per coerenza una mozione popolare (presentata per via elettronica) dovrebbe essere strutturata in modo simile ai diritti di iniziativa attuali. Se l'accesso alla partecipazione politica dovesse essere migliorato, sarebbe necessario promuovere strumenti e possibilità più semplici che permettano un migliore scambio con le autorità.

### **3.2.6 Sostegno finanziario delle nuove applicazioni**

Infine si pongono anche domande sul *finanziamento* dei progetti. Una massa critica è decisiva per ampliare le comunità basate su Internet. Prima di poterla raggiungere e garantire così un utilizzo e un effetto duraturi, gli investimenti nelle piattaforme rimangono molto incerti, in particolare quando questi non mirano a un profitto. Gli attori della società civile chiedono pertanto di chiarire chi si assume i costi di sviluppo e quali modelli di finanziamento sono disponibili.

Un sostegno finanziario è in linea di principio possibile con i fondi esistenti della Confederazione per la promozione di progetti innovativi. In particolare l'e-government Svizzera (cfr. n. 2.4.10) e Regiosuisse<sup>56</sup> possono accordare la massima priorità alla promozione di progetti, come anche Innosuisse può costituire un potenziale strumento di finanziamento. Secondo il Consiglio federale, tuttavia, la responsabilità spetta sempre agli attori privati.

Infine, occorre osservare che a determinate circostanze gli sviluppatori privati potrebbero trovarsi in situazione di concorrenza con lo Stato. Non va difatti dimenticato che la *protezione degli investimenti* deve essere garantita. Anche questo argomento spiega la riluttanza della Confederazione nel settore delle piattaforme digitali di partecipazione.

---

<sup>56</sup> <https://regiosuisse.ch/>



## 4 Procedura di consultazione

L'opinione pubblica considera la procedura di consultazione in secondo piano rispetto alle possibilità di partecipazione diretta alla vita politica. Il significato della procedura di consultazione per il buon funzionamento del sistema politico non va tuttavia sottovalutato. Questa procedura permette di fornire informazioni «sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie»<sup>57</sup>. Si tratta dunque di uno strumento tramite il quale è possibile acquisire una preziosa esperienza tecnica (correttezza materiale, grado di applicabilità), così come misurare la capacità di un progetto di raccogliere il consenso della maggioranza politica (accettazione). Questo strumento interviene relativamente presto nel processo politico e spesso è utilizzato come punto di partenza per la formazione dell'opinione degli attori del mondo politico. In questa fase del processo politico sono gettate basi importanti e i cambi di direzione restano possibili ma solo entro certi limiti.

Nell'ottica del trattamento digitale delle informazioni relative alla procedura di consultazione, buona parte di questi dati risulta al momento registrata in una forma non strutturata, sia per quanto riguarda l'amministrazione che i destinatari. I documenti inviati in consultazione sono solitamente in formato pdf.

Le risposte in merito alla consultazione sono inviate per posta o per e-mail sotto forma di comunicazioni puntuali unidirezionali. Nei rari casi in cui avviene, il coordinamento tra i pareri di chi ha la stessa opinione si verifica tramite strumenti digitali specializzati.

Anche il rapporto sui risultati stilato dall'Amministrazione è attualmente redatto e disponibile in una versione non strutturata (pdf). Quest'ultimo informa circa i pareri pervenuti e ne riassume i contenuti in modo chiaro e senza esprimere giudizi di valore.

A medio termine occorre valutare la possibilità di offrire progressivamente l'occasione di avere scambi diretti sui pareri e di rendere più trasparente la loro ponderazione interna all'amministrazione tramite i canali digitali.

L'articolo 7 capoverso 1 della legge sulla procedura di consultazione (LCo) dispone che il Consiglio federale può prevedere che le procedure di consultazione si svolgano *esclusivamente in forma elettronica* se sono date le condizioni tecniche necessarie. Conformemente all'articolo 11 lettera c LCo il Consiglio federale disciplina tramite ordinanza lo svolgimento della procedura di consultazione in forma elettronica. Le basi legali per lo svolgimento in via elettronica della procedura di consultazione secondo i processi attualmente definiti sono pertanto date.

Le misure proposte qui appresso si orientano in linea di principio sul quadro normativo esistente.

### 4.1 Misure applicabili a breve termine

#### 4.1.1 Evitare le interruzioni di sistema all'interno e al di fuori dell'Amministrazione federale

Le procedure di consultazione si svolgono già principalmente per via elettronica. Chi partecipa a una consultazione riceve un'e-mail corrispondente ed è pregato di comunicare un'eventuale presa di posizione tramite e-mail. La lettera d'informazione per la consultazione e i relativi documenti di accompagnamento sono pubblicati e caricati sul portale<sup>58</sup> della Cancelleria federale. Trattandosi talvolta di documenti redatti e poi scannerizzati, in seno all'Amministrazione federale vi è già un primo passaggio da

<sup>57</sup> Art. 2 cpv. 2 della legge sulla procedura di consultazione (LCo; RS 172.061).

<sup>58</sup> <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale.html> > Diritto federale > Procedure di consultazione.

un sistema all'altro. Al fine di limitare questo onere amministrativo occorre rinunciare alla firma manuale dei singoli capi di dipartimento. Dovrà poi essere chiarito internamente come si potranno firmare in via elettronica le lettere d'informazione. Una possibile soluzione è l'introduzione della firma elettronica nel quadro dei nuovi standard TIC GEVER (Acta Nova) che permetterebbe di assicurare un disbrigo elettronico della procedura già all'interno dell'Amministrazione. Il postulato Dobler 18.3502, che preconizza la firma elettronica per i documenti interni all'Amministrazione, è stato accolto dal Consiglio nazionale il 28 settembre 2018. Gli accertamenti in merito concorrono alla ricerca di soluzioni volte a evitare le interruzioni di sistema.

Per quanto riguarda la procedura al di fuori dell'Amministrazione dai più recenti accertamenti risulta che le esigenze dei destinatari della consultazione divergono in larga misura. I partecipanti alla consultazione non sono obbligati a trattare fisicamente i documenti caricati sulla piattaforma delle consultazioni. Ad oggi i partecipanti possono trattare i documenti internamente in forma elettronica, commentarli e avanzare proposte di modifica per poi ritomarli per via elettronica ai servizi responsabili (ad es. proposte di decreto, rapporto esplicativo). Finché non sarà disponibile un sistema digitale con funzioni orientate al flusso di lavoro, la pubblicazione di documenti sulla piattaforma delle consultazioni resta una proposta adeguata in vista del trattamento elettronico dei documenti da parte dei partecipanti.

Infine, con l'introduzione di nuovi sistemi di gestione degli affari gli iter procedurali potranno continuare ad essere semplificati. Tramite la modifica della legge del 21 marzo 1997<sup>59</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), su cui le Camere federali attendono di pronunciarsi<sup>60</sup>, saranno create le basi giuridiche necessarie per raggiungere quest'obiettivo. Inoltre a medio termine dovrebbe essere data la possibilità ai destinatari di trattare documenti nel sistema della Confederazione senza doverli spedire per e-mail.

## 4.1.2 Centralizzazione e migliore accessibilità dei documenti

Dopo la decisione del Consiglio federale, di un dipartimento, della Cancelleria, di un'unità dell'Amministrazione federale con potere legislativo o della commissione parlamentare competente di avviare una consultazione la documentazione è disponibile in due luoghi diversi. È innanzitutto reperibile sul sito del dipartimento in questione dove fa parte integrante di un comunicato stampa del servizio responsabile. I documenti sono inoltre messi a disposizione anche sul portale delle consultazioni della Cancelleria federale. Solo la documentazione pubblicata sul portale delle consultazioni include documenti verificati.

Il nuovo portale delle consultazioni, che sarà sviluppato durante la seconda fase di modernizzazione del sistema di pubblicazione elettronico della Cancelleria federale, fornirà agli utenti una visione d'insieme senza barriere sui processi e sui relativi documenti. L'introduzione del nuovo sistema di pubblicazione non è tuttavia prevista prima del quarto trimestre 2020.

Il fatto che in futuro tutti i documenti relativi alla consultazione saranno pubblicati in un *unico* luogo centralizzato, ovvero sul portale delle consultazioni della Cancelleria federale, è la soluzione più adatta per gli utenti e va a beneficio di tutti i destinatari. A medio termine il nuovo sistema di pubblicazione del centro di competenza per le pubblicazioni ufficiali della Cancelleria federale permetterà ai dipartimenti e agli Uffici di pubblicare la propria documentazione per la consultazione immediatamente dopo la decisione del Consiglio federale. Sarà quindi possibile rinunciare alla pubblicazione attraverso più canali.

---

<sup>59</sup> RS 172.010

<sup>60</sup> Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 15 settembre 2017 per la revisione totale della legge federale sulla protezione dei dati e la modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati (FF 2017 5939) e le modifiche proposte relativamente all'art. 57h segg. LOGA; <https://www.parlament.ch/it> > 17.059.

### 4.1.3 Sinossi e modulo di risposta unico

In merito alla struttura dei documenti, fatta eccezione per la lettera d'informazione e l'elenco dei destinatari per cui è necessario seguire i modelli della Cancelleria federale, i servizi responsabili dispongono di un ampio margine di manovra. Per quanto riguarda il rapporto esplicativo sono stabilite direttive riguardanti i contenuti ai sensi dell'articolo 6a LCo e dell'articolo 8 dell'ordinanza del 17 agosto 2005<sup>61</sup> sulla procedura di consultazione (OCo). Tuttavia, non esistono modelli di questionari, moduli di risposta o prescrizioni su come dev'essere strutturato il documento per la consultazione (di norma di un testo di legge o di un'ordinanza). A questo proposito il postulato Hausammann 17.3149 propone la creazione di un unico modulo di risposta valido per tutti gli uffici federali e di evidenziare le modifiche previste negli atti normativi così da semplificare ai destinatari l'iter amministrativo.

Le procedure di consultazione riguardano le diverse forme di atti normativi così come altri oggetti, come ad esempio i rapporti del Consiglio federale di natura strategica. Talvolta i documenti posti in consultazione comprendono anche dei questionari. È tuttavia difficile prevedere se un formulario standardizzato potrà rispondere in maniera coerente a tutte le necessità dei destinatari e dell'Amministrazione.

Al contrario risulta utile adattare le direttive per la consultazione in merito a progetti di atti normativi. Una tabella sinottica può contenere il testo del documento ed eventualmente anche le modifiche previste. Queste ultime devono essere apportate secondo precise modalità ed essere chiaramente visibili. Infine il nuovo modulo di risposta dovrà offrire la possibilità di inserire le proprie proposte di modifica con le relative motivazioni.

La Cancelleria federale esaminerà l'opportunità di modificare l'articolo 7 LCo nel senso indicato e di elaborare un modulo di risposta conforme agli standard, che potrà essere utilizzato per le consultazioni della Cancelleria e delle commissioni parlamentari in merito a i progetti di atti normativi. Particolare attenzione sarà dedicata all'accesso senza barriere a questo modulo.

## 4.2 Misure da valutare a lungo termine

### 4.2.1 Comunicazione dei risultati della consultazione

La comunicazione dei risultati della procedura di consultazione potrebbe presentare un certo potenziale di ottimizzazione. La revisione del diritto in materia di consultazione del 2016 ha già introdotto alcuni miglioramenti in tal senso. Per esempio è ormai sancito espressamente l'obbligo di pubblicare i pareri e il rapporto sui risultati per tutte le procedure di consultazione (art. 9 LCo; art. 16 nonché art. 21 cpv. 1 OCo).

Gli ambienti interessati continuano tuttavia ad avere accesso a relativamente poche informazioni riguardanti la ponderazione, la valutazione e la considerazione dei pareri da loro espressi. La valutazione dei pareri è solitamente contenuta nella proposta al Consiglio federale, la quale non è però resa pubblica. Nei messaggi la densità delle informazioni sui risultati della consultazione è molto variabile. Nel caso delle spiegazioni relative alle ordinanze il più delle volte queste informazioni sono addirittura assenti. Va pertanto esaminata la possibilità di rendere un maggior numero di informazioni accessibili ai partecipanti alla consultazione, avvalendosi degli strumenti digitali per mantenere l'onere a un livello ragionevole. Si potrebbe anche immaginare di aumentare gli scambi diretti con gli autori dei pareri o il pubblico tramite i canali digitali.

---

<sup>61</sup> RS 172.061.1

## 4.2.2 Digitalizzazione della procedura di consultazione

Il diritto non esclude la possibilità di sviluppare singoli aspetti della procedura di consultazione o di integrarvi meccanismi di partecipazione digitale. Le autorità godono di un ampio margine di manovra per quanto riguarda la procedura di preparazione di atti normativi e altri progetti. Le disposizioni in materia sono infatti poche. Al di là dei principi relativi alla procedura amministrativa interna, vige l'obbligo di coinvolgere i Cantoni con sufficiente anticipo (art. 15a dell'ordinanza del 25 novembre 1998<sup>62</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, OLOGA). Ciò non esclude tuttavia che durante la procedura legislativa preliminare vengano interpellati alcuni gruppi in particolare<sup>63</sup>. Oltre ai Cantoni vengono spesso coinvolti anche gruppi di esperti, gruppi di interesse, partner sociali e altre organizzazioni di settore. Per i temi che interessano direttamente ampie cerchie di popolazione è ipotizzabile l'organizzazione di consultazioni (digitali) su larga scala.

È inoltre stato proposto di mandare in consultazione un documento contenente i punti cardine del progetto invece dell'atto normativo elaborato. Si tratta di una prassi già nota in particolare a livello di Unione europea, dove è prevista la consultazione dei libri verdi<sup>64</sup>.

Le possibili soluzioni tecniche sono già disponibili sul mercato. Gli strumenti di sondaggio convenzionali consentono per esempio di realizzare indagini online su un progetto di atto normativo tenendo conto delle esigenze individuali.

## 4.2.3 Supporto digitale nella valutazione della procedura di consultazione

Da qualche tempo all'interno dell'Amministrazione federale vengono esplorati approcci che offrono un supporto digitale alla fase di valutazione; per il momento essi trovano applicazione soprattutto nel caso delle consultazioni con un numero di risposte molto elevato<sup>65</sup>. Sempre internamente, le newsletter del Forum per la legislazione propongono elementi di buona prassi ai fini di uno svolgimento dei processi più efficiente basato sul digitale<sup>66</sup>.

Il potenziale di miglioramento sta in modo particolare nella creazione di un sistema di rilevamento dei contenuti dei pareri supportato da una banca dati, volto a rendere l'automatizzazione della valutazione più efficiente. I dati in questione potrebbero inoltre essere messi a disposizione per un riutilizzo da parte di terzi e quindi essere impiegati per applicazioni innovative. Al riguardo occorrerà però poter disporre di uno schema di risposta standardizzato nonché di un modello di dati corrispondente. Questo tipo di soluzioni presuppongono sistemi specializzati di una certa complessità.

## 4.2.4 Digitalizzazione integrale del processo

Da un progetto pilota realizzato dalla Cancelleria federale e concluso nel 2017 è emerso che potrebbe rivelarsi difficile concentrare l'insieme delle esigenze dei destinatari della consultazione in un unico strumento digitale. Qualora nell'ambito della digitalizzazione venisse considerato l'adeguamento della procedura di consultazione e quindi anche una modifica della legge e dell'ordinanza, molti destinatari si troverebbero obbligati ad allineare i propri processi alle nuove disposizioni. Il Consiglio federale ritiene che per il momento non è da prevedere un incremento di efficienza sufficientemente grande che rientri in un rapporto accettabile con gli investimenti presumibilmente necessari. Ritiene inoltre che la dispo-

---

<sup>62</sup> RS 172.010.1

<sup>63</sup> Cfr. le spiegazioni contenute nel messaggio del 6 novembre 2013 concernente la modifica della legge sulla consultazione, FF 2013 7619, in particolare pagg. 7637 e 7642.

<sup>64</sup> [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html).

<sup>65</sup> Cfr. la seguente presentazione dell'UFSP in occasione del Forum per la legislazione del 30 giugno 2016: <https://www.bj.admin.ch> > Stato & Cittadino > Legistica > Forum per la legislazione > Panoramica dei temi dei convegni > 30 giugno 2016 – 27° convegno > n. 6

<sup>66</sup> Cfr. newsletter del 3 agosto 2016; <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home.html> > Stato & Cittadino > Legistica > Forum per la legislazione > Archivio delle newsletter del forum sulla legislazione > 2016 > Newsletter N. 2.

bilità al cambiamento dei destinatari della consultazione non sia (ancora) abbastanza grande per ridefinire la procedura. È comunque immaginabile che l'introduzione di nuovi sistemi di gestione degli affari agevolerà lo svolgimento dei processi attuali.

Sono diversi gli attori che dispongono già di prodotti le cui funzionalità potranno in futuro contribuire alla digitalizzazione integrale della procedura di consultazione. Se sul mercato dovessero profilarsi soluzioni digitali capaci di soddisfare le esigenze dell'attuale procedura, la situazione dovrebbe essere riesaminata. Alla luce di queste premesse occorre anche notare che la Confederazione non prevede lo sviluppo di una soluzione propria a scapito degli offerenti privati, a fronte di un impiego oculato ed efficiente delle risorse.

In seno all'Amministrazione federale si stanno compiendo sforzi per digitalizzare lo svolgimento delle procedure di consultazione. Le esperienze raccolte nell'ambito di questo progetto forniranno indicazioni sull'opportunità di far beneficiare tutta l'Amministrazione federale della nuova soluzione.

## 5 Conclusione

Gli effetti della digitalizzazione sulla politica sono variegati e in parte contraddittori. Per quanto riguarda i processi democratici, la digitalizzazione può generare incertezza e minare la fiducia nelle istituzioni; inversamente, anche in Svizzera può contribuire a migliorare la partecipazione politica della popolazione e della società civile (cfr. n. 2). La digitalizzazione può agevolare la partecipazione dei cittadini alla vita politica e, in particolare, promuoverne l'accesso senza barriere. Essa semplifica inoltre i contatti tra gli attori politici che intendono influire su un determinato oggetto. La partecipazione alle questioni politiche con i tradizionali strumenti di democrazia diretta viene semplificata: la digitalizzazione riduce infatti in modo sensibile i costi di natura organizzativa e finanziaria legati alle funzioni chiave dell'attività politica, quali la ricerca e l'analisi dell'informazione, l'interconnessione e la mobilitazione, la libera formazione delle opinioni, i rapporti di influenza, la raccolta fondi e la comunicazione pubblica. La digitalizzazione facilita anche il rilevamento dei dati provenienti da fonti diverse nonché la loro analisi e il loro utilizzo nelle diverse fasi del processo decisionale politico.

Un'evoluzione di questo tipo aiuterebbe a consolidare gli elementi strutturali che già caratterizzano il sistema politico svizzero (integrazione politica di ampie cerchie della popolazione, soluzioni politiche sostenibili, stabilità, continuità e legittimità). In tal senso, il presente rapporto considera innanzitutto la digitalizzazione come un'opportunità per la politica del nostro Paese.

Dalle esperienze maturate finora emerge anche la difficoltà di prevedere l'evoluzione del processo di digitalizzazione. I nuovi strumenti digitali potrebbero avere un impatto inatteso e indesiderato su un sistema complesso come quello politico. La digitalizzazione può creare squilibri nel momento in cui comporta l'avvento di nuovi attori e la messa in discussione di processi consolidati. Può portare le piattaforme che offrono esperienze di tecnologia civica ad assumere improvvisamente un ruolo di primo piano e quindi sollevare interrogativi sulla legittimità e sulla governance delle stesse. Per quanto riguarda la messa a disposizione e la regolamentazione di piattaforme di questo tipo nonché la gestione delle relative collezioni di dati, il ruolo dello Stato potrebbe dover essere ridefinito. La digitalizzazione può rendere necessario modificare le disposizioni procedurali e le istituzioni che disciplinano il processo decisionale e di libera formazione delle opinioni. Può indebolire i processi democratici ed contribuire alla perdita di fiducia nella politica. Essa trasformerà la cultura politica della Svizzera in modo quasi imprevedibile e solo in parte controllabile.

In altre parole, anche in ambito politico la digitalizzazione non è soltanto un procedimento tecnico che implica di sviluppare nuove applicazioni puntuali. È il prodotto della complessa interazione tra innovazioni tecniche, basi giuridiche, istituzioni pubbliche e cultura politica. Occorre pertanto sfruttare in modo graduale le opportunità che la svolta digitale offre alla democrazia svizzera. In questo modo sarà possibile accompagnare meglio l'interazione tra tecnica, quadro normativo e cultura politica e se necessario provvedere agli aggiustamenti del caso.

Il compito principale della Confederazione è quello di garantire le condizioni quadro dal punto di vista tecnico, normativo e istituzionale, affinché attori politici, società civile e aziende private possano cogliere le opportunità offerte dalla digitalizzazione in ambito politico e sia possibile prevenire o correggere eventuali sviluppi negativi. Ad oggi il Consiglio federale ritiene necessario intervenire in tre ambiti distinti e propone pertanto le seguenti misure.

## 5.1 Accesso ai dati e creazione di un modello di dati globale

Nell'ambito della sua politica dei dati il Consiglio federale ha affermato il proprio impegno a favore degli open data e della portabilità dei dati<sup>67</sup>. I lavori di attuazione in questo senso sono già iniziati. Pur trattandosi di un presupposto fondamentale per le applicazioni di tecnologia civica che si basano su funzionalità specifiche, al momento manca però ancora un modello di dati generale e tecnologicamente neutro per gli oggetti, le decisioni e gli avvenimenti politici nonché per i risultati dei processi politici (leggi, ordinanze, comunicati stampa o relativi documenti di lavoro contenenti dati statistici, rapporti, studi), applicabile insomma al «sapere» delle istituzioni pubbliche riguardante gli oggetti politici. Questi dati sono pubblicati solo in parte e spesso in un formato che non consente un'analisi e un riutilizzo per più set di dati<sup>68</sup>. Un modello globale con dati opportunamente elaborati è indispensabile al monitoraggio sistematico dei diversi oggetti durante tutto il loro ciclo politico (prime decisioni del Consiglio federale, procedura di consultazione, dibattiti parlamentari, eventuale votazione popolare e successiva fase di attuazione), al collegamento dei dati inerenti a questi oggetti e provenienti da fonti ulteriori (ad es. testi normativi, decisioni giudiziarie, dati statistici, cifre relative alle finanze della Confederazione ecc.) e alla loro analisi. Per questo motivo, la creazione di un modello di dati globale e l'accessibilità dei dati oggi disponibili su varie piattaforme dell'Amministrazione federale e dei Servizi del Parlamento e in vari formati devono essere considerate una priorità.

Attualmente nell'ambito del progetto di rinnovo della piattaforma di pubblicazione del diritto federale<sup>69</sup> la Cancelleria federale lavora all'elaborazione delle basi concettuali e tecniche necessarie alla creazione di un tale modello di dati. In collaborazione con l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) del Dipartimento federale delle finanze (DFF), responsabile delle direttive informatiche, con l'Ufficio federale di statistica (UFS), competente in materia di standard di dati e di Open Government Data (OGD), con l'Archivio federale svizzero (AFS) in qualità di coordinatore della piattaforma LINDAS dedicata ai dati collegati e alle relative soluzioni applicative, e con i Servizi del Parlamento, la Cancelleria federale prevede di estendere gradualmente il modello di dati per gli oggetti politici e l'elaborazione dei dati corrispondenti. Essa lavorerà anche a contatto con gli attori politici (partiti, associazioni nazionali) nonché le aziende attive nel settore della tecnologia civica e gli attori della società civile. L'obiettivo è quello di pubblicare i dati e gli standard di interfaccia come standard eCH, liberamente accessibile. Si dovrà inoltre tener conto soluzioni europee.<sup>70</sup>

### *Misura 1*

La Cancelleria federale è incaricata di sviluppare, d'intesa con l'ODIC, l'UFS, l'AFS e i Servizi del Parlamento, un modello di dati per gli oggetti politici e i documenti ad essi connessi nonché di approntare e pubblicare i relativi dati nell'ambito dei lavori, attualmente in corso, per il rinnovo delle applicazioni. Si mira a pubblicare questo modello dati quale standard eCH.

## 5.2 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione serve a esaminare la congruità di un progetto della Confederazione, la sua attuabilità e il consenso che esso raccoglie<sup>71</sup> nella fase iniziale del processo politico decisionale e di libera formazione delle opinioni. Il sistema politico svizzero mira a costruire un consenso quanto più ampio possibile in merito alle soluzioni di natura politica. La procedura di consultazione permette di

<sup>67</sup> <http://www.ufcom.admin.ch> > Svizzera digitale e internet > Politica dei dati

<sup>68</sup> L'incompatibilità di formato è da intendersi ai sensi dei principi relativi ai dati collegati (linked data), in particolare l'utilizzo di identificativi universali univoci e persistenti reperibili sul web (URI), quindi tecnologicamente neutri, e di ontologie decifrabili e analizzabili. Per quanto riguarda l'utilizzo dei dati collegati in seno all'Amministrazione federale cfr. [www.geo.admin.ch](http://www.geo.admin.ch) > Servizi > Geoservizi > Servizi Linked Data (disponibile solo in francese e tedesco) oppure <http://classifications.data.admin.ch> > Linked Data? (disponibile solo in tedesco).

<sup>69</sup> Cfr. <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale.html> > Diritto federale

<sup>70</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/newsroom-agenda/consultation/all>

<sup>71</sup> Cfr. art. 2 cpv. 2 della legge sulla consultazione (LCo, RS 172.061)

identificare in tempo utile gli elementi tecnici e politici fondamentali per la ricerca di soluzioni e svolge pertanto un ruolo importante nel sistema politico svizzero.

La digitalizzazione può contribuire a rendere più trasparente la procedura di consultazione. Gli aspetti amministrativi relativi alla presentazione dei pareri da parte dei partecipanti alla consultazione possono essere semplificati. La digitalizzazione può inoltre permettere agli attori politici che dimostrano affinità di interessi o di valori su una determinata questione di riconoscersi all'inizio del processo politico e quindi di organizzarsi. La digitalizzazione, infine, consente di mettere a disposizione delle fasi successive del processo decisionale una versione strutturata dei dati relativi ai pareri raccolti nell'ambito della procedura di consultazione che ne facilita la valutazione e l'utilizzo (cfr. n. 4). Il potenziale dato dall'ampio e tempestivo coinvolgimento di Cantoni, attori politici ed esperti può così essere sfruttato maggiormente.

Nell'ambito di uno studio legato all'avvio di progetti, previsto per il 2020, la Cancelleria federale dovrà verificare quali misure permettono di sviluppare la procedura di consultazione nel senso auspicato grazie all'impiego degli strumenti digitali. Anche alla luce del postulato Hausamann 17.3149 Uniformare e rendere più efficiente la procedura di consultazione, le misure considerate prioritarie sono le seguenti.

- Arricchimento del modello di metadati per le consultazioni e i relativi pareri. La Cancelleria federale pubblica sulla piattaforma del diritto federale l'elenco delle consultazioni previste, in corso e concluse, ordinandole per anno e per dipartimento<sup>72</sup>. Si tratta degli unici metadati registrati in maniera strutturata che consentono di operare una ricerca sistematica delle procedure di consultazione passate, presenti e future. Per il momento non è infatti possibile condurre ricerche o analisi sistematiche dei dati contenuti nella banca dati delle consultazioni, come i messaggi indirizzati al Parlamento al termine delle consultazioni, gli oggetti parlamentari o i testi normativi. Lo stesso vale per i metadati relativi ai pareri espressi nel quadro di una procedura di consultazione, che attualmente non sono disponibili sotto forma di dati strutturati. Risulta quindi particolarmente difficile, se non impossibile, risalire per esempio all'insieme dei pareri espressi da un Cantone nell'arco di un determinato periodo o in merito a un determinato tema.
- Strutturazione più chiara dei documenti relativi alla consultazione sotto forma di tabelle sinottiche. La documentazione per la consultazione è tipicamente composta da vari documenti separati, per lo più in formato pdf. Comprende generalmente una lettera d'informazione con l'elenco dei destinatari, un progetto di atto normativo e il relativo rapporto esplicativo. Quando la consultazione verte sulla modifica di un atto vigente, i testi pertinenti devono inoltre essere scaricati dalla piattaforma del diritto federale per permettere il confronto con la versione attuale dell'atto normativo. In alcuni casi è allegato un quarto documento, che funge da modulo di risposta. I partecipanti alla consultazione si trovano quindi a dover trattare da tre a quattro documenti in parallelo per potersi fare un'idea della questione e redigere il proprio parere. Ne risulta un onere amministrativo relativamente elevato. Tale onere potrebbe essere ridotto riunendo le informazioni contenute nei vari documenti relativi alla consultazione in un'unica tabella sinottica, analogamente a quanto avviene nell'iter parlamentare per quanto riguarda i paragrafi<sup>73</sup>.
- Creazione di un'interfaccia per la presentazione strutturata di pareri nell'ambito della consultazione. Occorre verificare se ogni partecipante alla consultazione che ne fa richiesta può vedersi offrire la possibilità di presentare il proprio parere in modo strutturato mediante un modulo internet realizzato ad esempio da un web editor attraverso la definizione di uno schema XML. Idealmente il modulo sarebbe integrato nella summenzionata tabella sinottica; accanto al diritto vigente, al progetto di atto normativo e al rapporto esplicativo verrebbero inserite altre colonne dove i partecipanti alla consultazione potrebbero indicare le proprie proposte di emendamento

<sup>72</sup> Cfr. <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale.html> > Diritto federale > Procedure di consultazione

<sup>73</sup> Cfr. <https://www.parlament.ch/it> > Attività parlamentare > Cosa sono i paragrafi



e le relative motivazioni. A medio termine, in confronto ai pareri privi di struttura (ovvero disponibili unicamente sotto forma di documenti pdf scansionati) questo tipo di dati avrebbe impatto più sostenibile poiché risulta più semplice da analizzare e quindi più facilmente reperibile e riutilizzabile nelle fasi successive del processo politico.

- Elaborazione di un rapporto strutturato sui risultati della consultazione. Attualmente il rapporto sui risultati che l'Amministrazione è tenuta a stilare per ogni procedura di consultazione è pubblicato sotto forma di testo non strutturato (pdf). Occorre verificare la possibilità di presentare in forma strutturata le informazioni e i dati contenuti in questo rapporto. Un'evoluzione di questo tipo renderebbe l'elaborazione del rapporto sui risultati più responsabile e trasparente. Un simile rilevamento dei risultati consentirebbe inoltre di moltiplicare le possibilità di ricerca e di valutazione, rafforzando l'utilità e il valore della procedura di consultazione nella prospettiva dell'ulteriore processo decisionale politico.

La digitalizzazione della procedura di consultazione rappresenta un progetto ambizioso dal punto di vista concettuale e tecnico. La sua complessità deriva anche dalla moltitudine di attori coinvolti nella procedura di consultazione, i quali fanno capo a tecnologie, processi e esigenze altrettanto diversi, sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione. La Cancelleria federale sta creando le basi per poter avanzare nella direzione della consultazione elettronica attraverso un progetto di rinnovo della piattaforma del diritto federale. Si tratta in particolare di dotarsi di un adeguato modello di dati e delle relative tecnologie, capaci di mettere a disposizione contenuti strutturati in più lingue, analizzabili automaticamente, e di ricevere e trattare delle risposte. Al termine di questo progetto si disporrà delle basi necessarie per valutare in maniera approfondita ed eventualmente testare in una fase pilota l'opportunità di ampliare e adeguare i processi nel senso descritto.

#### *Misura 2*

Nell'ambito di uno studio legato all'avvio del progetto «consultazione elettronica» la Cancelleria federale è incaricata di valutare, entro la fine del 2020, le misure concrete atte a semplificare la procedura di consultazione sul piano amministrativo e ad arricchire i metadati relativi alle consultazioni; se del caso può commissionare i progetti di attuazione. Eventuali misure e i progetti di attuazione devono essere strettamente coordinati con i lavori in corso nei dipartimenti nell'ambito delle consultazioni.

### **5.3 Ulteriore sviluppo del diritto di petizione**

Secondo l'articolo 33 Cost. chiunque, indipendentemente dall'età o dalla nazionalità, ha il diritto di rivolgere una petizione scritta a un'autorità federale, senza subirne pregiudizi. L'autorità deve prendere atto della petizione. Attualmente le petizioni indirizzate all'Amministrazione federale non vengono pubblicate dalle rispettive autorità. Non vi è quindi trasparenza in merito alle petizioni presentate e ai loro autori (cfr. n. 3.2.4). L'Assemblea federale (Servizi del Parlamento) pubblica in versione elettronica alcune informazioni riguardanti le petizioni che le sono rivolte. Grazie alla digitalizzazione le petizioni potranno essere rese pubbliche senza grandi sforzi ed essere così disponibili e, se necessario, riutilizzate. La Cancelleria federale intende valutare la possibilità di creare una piattaforma di pubblicazione delle petizioni dal punto di vista istituzionale, giuridico, organizzativo e tecnico. I lavori saranno condotti in stretta collaborazione con i Servizi del Parlamento, dal momento che le petizioni vengono indirizzate anche all'Assemblea federale.

### *Misura 3*

La Cancelleria federale è incaricata di valutare, entro il primo trimestre 2021, la possibilità di creare una piattaforma di pubblicazione delle petizioni dal punto di vista istituzionale, giuridico e tecnico nonché di fare rapporto al Consiglio federale e presentare proposte in merito al seguito della procedura.