

13.xxx

**Rapporto
del Consiglio federale sul voto elettronico
Valutazione dell'introduzione del voto elettronico
(2006–2012) e basi per l'ulteriore sviluppo**

del 14 giugno 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo per conoscenza il terzo rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 giugno 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Vote électronique è un progetto congiunto di Confederazione e Cantoni che riprende la cultura e la tradizione dei diritti politici in Svizzera e le reinterpreta avvalendosi delle tecnologie del XXI secolo. Nel corso degli anni, infatti, anche gli strumenti della democrazia si sono trasformati e hanno tenuto conto delle evoluzioni sociali, in particolare del bisogno di mobilità e in continuo aumento. Grazie a *Vote électronique* gli elettori possono partecipare alle elezioni e alle votazioni a prescindere dai fattori tempo e luogo. L'introduzione del voto elettronico è la conseguenza logica e naturale dell'evoluzione sociale avvenuta negli ultimi decenni nel settore della comunicazione e della trattazione di diversi affari (p. es. operazioni bancarie, dichiarazione d'imposta).

Vote électronique è un investimento della Confederazione e dei Cantoni a vantaggio degli elettori e degli standard qualitativi: votare è più semplice, si evitano schede nulle, i destinatari con esigenze particolari, come per esempio gli aventi diritto di voto con disabilità (in particolare gli ipovedenti) o gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto, possono esercitare più agevolmente i loro diritti politici.

A) Fase sperimentale 2006–2012. Panoramica

A un primo rapporto del Consiglio federale sulle opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica del 2002 hanno fatto seguito prove pilota svolte in tre Cantoni (Zurigo, Neuchâtel e Ginevra), ciascuno dei quali aveva messo a punto un proprio sistema. Nel secondo rapporto del 2006 sono stati giudicati positivamente i primi progetti pilota (2004–2005). Il Consiglio federale e il Parlamento hanno perciò deciso di estendere gradualmente e in modo controllato il canale di voto elettronico. La decisione è in linea anche con la strategia di e-government Svizzera adottata nel 2007 dal Consiglio federale, il cui obiettivo è consentire all'economia e alla popolazione di sbrigare elettronicamente tutte le pratiche amministrative importanti con le autorità. *Vote électronique* è dunque anche un progetto prioritario di questa strategia.

L'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 delle modifiche di legge approvate dal Parlamento il 23 marzo 2007 e dal Consiglio federale il 21 settembre 2007 ha segnato l'inizio di una fase sperimentale estesa, tuttora in atto. Le modifiche delle basi legali hanno permesso di introdurre gradatamente il voto elettronico nei Cantoni.

Le modifiche entrate in vigore all'inizio del 2008 concernono la legge federale sui diritti politici, la legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero e l'ordinanza sui diritti politici, consentono di estendere in modo controllato le prove a nuovi Cantoni e creano i presupposti per allargare l'impiego del voto elettronico agli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto. È stata inoltre posta la condizione che i sistemi tengano conto delle esigenze degli ipovedenti, per quanto la sicurezza non ne sia limitata. Secondo la base legale, al voto elettronico è ammesso oggi al massimo il 10 per cento del corpo elettorale svizzero, mentre nel caso di votazioni

prove di voto elettronico si sono svolte con successo e hanno soddisfatto le esigenze della Confederazione, illustrate dettagliatamente nell'ordinanza sui diritti politici. Unica eccezione alcuni imprevisti minori verificatisi in ambito organizzativo e d'esercizio. In occasione della votazione popolare dell'11 marzo 2012, per esempio, un elettore del Cantone di Lucerna ha espresso involontariamente il proprio voto due volte. Simili incidenti non hanno tuttavia messo in questione la buona riuscita dello scrutinio. Sono state assicurate soprattutto la segretezza del voto e la correttezza del risultato.

Alle prove a livello federale si aggiungono numerose sperimentazioni a livello cantonale e comunale.

Le prove di voto elettronico in occasione delle elezioni del Consiglio nazionale 2011 erano anche al centro dell'osservazione del processo elettorale dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Nel relativo rapporto sono state formulate 13 raccomandazioni sul voto elettronico. La missione di osservazione ha evidenziato positivamente diversi punti, ma ha rilevato anche un potenziale di miglioramento. Confederazione e Cantoni erano consapevoli della maggior parte dei punti critici già prima della missione. A quel punto le misure corrispondenti erano già in corso di pianificazione.

Valutazione delle sperimentazioni da parte dei Cantoni (n. 7)

I Cantoni che hanno già svolto prove di voto elettronico ne danno una valutazione positiva. Diversi Cantoni, concentratisi finora sugli Svizzeri all'estero, desiderano coinvolgere nelle sperimentazioni, in una seconda fase, anche gli elettori domiciliati in Svizzera (segnatamente Argovia, San Gallo, Soletta). Altri Cantoni progettano di introdurre (per la prima volta) il nuovo canale di voto. Il Cantone di Zurigo, che ha interrotto le sue sperimentazioni alla fine del 2011, vuole verificare nuovamente la possibilità di reintrodurre il voto elettronico non appena le condizioni quadro definite dal Consiglio di Stato saranno stabilite.

Tracciabilità del voto elettronico (n. 4)

I sistemi impiegati nelle prove sono stati sviluppati costantemente, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza. Nei loro sistemi i Cantoni prevedono numerose misure di carattere tecnico e organizzativo per proteggerli da minacce interne ed esterne. Il controllo e il corretto funzionamento dei sistemi sono di competenza dei Cantoni. La Confederazione, tuttavia, li verifica in occasione di ogni adeguamento importante nell'ambito di cosiddetti gruppi d'accompagnamento. Questi ultimi fungono attualmente da ente esterno riconosciuto dalla Cancelleria federale che valuta le modifiche del sistema. Composti di rappresentanti di altri Cantoni e della Confederazione, i gruppi d'accompagnamento dispongono soprattutto di competenze in materia di diritti politici e di gestione dei sistemi di voto elettronico e assicurano una sorta di «peer review» nella concezione di un sistema e nelle sue successive modifiche.

Se confrontati con le buone prassi riconosciute a livello internazionale, gli attuali sistemi risultano essere troppo poco trasparenti. Non è per esempio possibile controllare avvalendosi di strumenti indipendenti se i voti sono stati trasmessi, depositi e conteggiati correttamente. La trasparenza relativa al funzionamento dei sistemi e alla loro gestione è tuttavia di fondamentale importanza per garantire la fiducia nel nuovo canale di voto.

Gruppi target prioritari (n. 2.2)

Conformemente agli obiettivi fissati dal Consiglio federale e dal Parlamento nel 2006, in occasione dell'introduzione del voto elettronico è stata data la priorità agli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto. Attualmente circa la metà degli Svizzeri all'estero registrati in un catalogo elettorale può accedere al voto elettronico. Anche gli aventi diritto di voto con disabilità, e in particolare gli ipovedenti, saranno trattate in via prioritaria. I Cantoni con un sistema di voto elettronico hanno già messo in atto diverse misure volte a facilitare l'accesso al sistema agli aventi diritto di voto con disabilità (ipovedenti), considerando anche gli standard internazionali. È tuttavia un dato di fatto che, a questo stadio del progetto, il voto elettronico è disponibile soltanto in un numero ristretto di Comuni ed è pertanto accessibile a una parte estremamente limitata degli aventi diritto di voto. Per quanto concerne gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto, nella fase sperimentale 2006–2012 gli obiettivi della Confederazione si possono considerare raggiunti, mentre nel caso degli aventi diritto di voto ipovedenti è ancora necessario intervenire, ragion per cui la Cancelleria federale ha incaricato un gruppo di esperti di elaborare raccomandazioni in merito.

Basi legali e giurisprudenza (n. 1.4 e n. 1.5)

Le basi legali istituite all'inizio del progetto di voto elettronico sono state adeguate in diverse maniere nel corso della fase sperimentale 2006–2012 per soddisfare necessità concrete. Nel 2012, per esempio, il limite attuale dell'elettorato cantonale ammesso a votare per via elettronica è stato aumentato dal 20 al 30 per cento. Tuttavia, le disposizioni concernenti il voto elettronico sono rimaste essenzialmente le stesse dall'inizio del progetto.

La giurisprudenza relativa al nuovo canale di voto non è ancora molto ampia. Si sono occupate di ricorsi principalmente le istanze cantonali ginevrine. Finora i tribunali hanno giudicato l'impiego del voto elettronico conforme al diritto, sempre che sia stato possibile entrare nel merito delle relative richieste. Va tuttavia constatato che non si è dovuto ancora annullare del tutto o in parte nessun risultato di uno scrutinio a causa del voto elettronico.

Consenso sociale (n. 3.7)

*Le prove di voto elettronico hanno sollevato un dibattito pubblico. A livello sia di Confederazione sia di Cantoni sono stati depositati diversi interventi politici sul tema *Vote électronique*. Gli obiettivi perseguiti erano diversi: mentre alcuni auspicavano un'introduzione più rapida del terzo canale di voto, altri erano favorevoli piuttosto a un approccio più cauto o persino a un divieto di impiegare il voto via Internet.*

Il consenso sociale può definirsi relativamente ampio: se singole voci sono critiche o addirittura negative, stando a determinati studi (p. es. quelli effettuati dalla segreteria E-Government Svizzera) una grande maggioranza degli elettori auspica invece l'introduzione del nuovo canale di voto.

L'accettazione si riflette anche nella partecipazione alle votazioni e alle elezioni. La partecipazione via Internet è particolarmente elevata (spesso oltre il 50 %) soprattutto nel caso degli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto. Ciò dimostra il grande bisogno che questo gruppo ha del nuovo canale di voto. Gli elettori domiciliati in Svizzera sono invece ancora un po' restii a farne uso (20 % circa). La cosa non sorprende se si pensa alla diffusione limitata del voto elettronico e all'ottimo funzionamento del voto per corrispondenza.

L'ottica delle scienze tecniche (n. 8)

Le scienze tecniche giudicano l'impiego della tecnologia di e-voting in modi diversi. In generale si può constatare che in Svizzera lo scambio tra ambienti scientifici e autorità è costruttivo. La Cancelleria federale, per esempio, ha incaricato due istituti di ricerca di elaborare studi sul tema del voto elettronico.

B) Valutazione della fase sperimentale 2006–2012 e necessità d'intervento individuate (n. 3)

Il Consiglio federale valuta nel complesso positivamente la seconda fase sperimentale 2006–2012 del progetto e la ritiene una tappa importante nel processo di introduzione del voto elettronico. Sulla scorta delle esperienze fatte propone perciò di estendere il nuovo canale di voto a tutti gli elettori, mantenendo la procedura a tappe dimostratasi valida e privilegiando la sicurezza, senza forzare i tempi. Il voto elettronico può essere esteso soltanto rispettando i relativi requisiti.

È stata individuata la necessità di intervenire nell'ambito dei requisiti che i sistemi devono soddisfare e, di conseguenza, delle basi legali.

I requisiti in materia di sicurezza stabiliti nell'ordinanza sui diritti politici sono di natura generale e vanno interpretati. In alcuni casi, tuttavia, sembra opportuno porre condizioni più concrete, soprattutto quando si tratta di tutelare valori centrali quali la segretezza del voto o la correttezza del risultato di uno scrutinio. Formulando requisiti più concreti si raggiungono due scopi: da un lato, si incoraggiano i sistemi di voto elettronico ad attuare misure di sicurezza che corrispondano agli elevati standard auspicati. Dall'altro, soltanto requisiti in materia di sicurezza formulati concretamente consentono di esaminare a fondo le caratteristiche relative alla sicurezza di un sistema di voto elettronico.

Ogni volta che i sistemi hanno subito modifiche, la Cancelleria federale ha effettuato controlli in collaborazione con i gruppi d'accompagnamento convocati. Se Vote électronique verrà esteso, occorrerà assicurare che i controlli diventino professionali e siano ancora più indipendenti.

In generale si constata che, alla luce delle esperienze fatte e ai fini di un adeguamento agli sviluppi più recenti soprattutto in campo tecnico, si devono adeguare e completare le basi legali relative al voto elettronico. Occorre tenere

conto delle pratiche esemplari e delle esperienze dei Cantoni recependole con profitto nelle disposizioni della Confederazione, senza dimenticare, in fase di rielaborazione delle basi legali, le raccomandazioni internazionali.

Considerato il ruolo determinante del diritto federale nel settore dei diritti politici, è importante effettuare innanzitutto le modifiche a livello federale («standard minimi») per preparare la via al successivo sviluppo del voto elettronico a livello cantonale. Le basi legali su cui poggia il voto elettronico dovrebbero prescrivere dettagliatamente l'insieme dei requisiti comuni a tutti i sistemi di voto via Internet. L'ordinanza sui diritti politici sarà modificata di conseguenza. Un regolamento tecnico facile da adeguare completerà infine le disposizioni dell'ordinanza.

Il numero e la complessità delle cooperazioni intercantionali nonché la frequenza e la complessità degli scrutini esigono che le procedure siano chiarite e semplificate. L'attuale procedura di autorizzazione dev'essere riconfigurata per ridurre l'onere amministrativo.

C) Ulteriore estensione di Vote électronique (n. 11)

La fase successiva del progetto si focalizzerà soprattutto sull'estensione del voto elettronico quale terzo canale di voto complementare. La Cancelleria federale si è posta nell'ambito del progetto Vote électronique i seguenti tre obiettivi:

- obiettivo a breve termine: la maggioranza degli Svizzeri all'estero con diritto di voto può votare per via elettronica entro il 2012;*
- obiettivo a medio termine: la gran parte degli Svizzeri all'estero con diritto di voto può usufruire del voto elettronico per le elezioni del Consiglio nazionale del 2015;*
- obiettivo a lungo termine: il voto elettronico, quale terzo canale di voto complementare agli altri, può essere utilizzato da tutti gli aventi diritto di voto.*

L'obiettivo a breve termine si può considerare raggiunto. Per quanto riguarda l'ulteriore estensione del voto elettronico, il Consiglio federale prevede novità nei settori seguenti:

- I. gruppi target prioritari,*
- II. aumento dei limiti nella fase di attuazione dei nuovi requisiti in materia di sicurezza stabiliti nel regolamento tecnico,*
- III. procedura di autorizzazione,*
- IV. basi legali.*

D) Gruppi target prioritari (n. 11.4)

Per l'introduzione del voto elettronico sono stati definiti tre gruppi target con esigenze specifiche e gradi di priorità diversi: gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto, gli aventi diritto di voto con disabilità (ipovedenti) e gli aventi diritto di voto residenti sul territorio nazionale. I seguenti paragrafi illustrano lo sviluppo del voto elettronico in funzione delle esigenze di ciascuno dei gruppi target.

Svizzeri all'estero aventi diritto di voto (n. 11.4.1)

Il Consiglio federale ha per ora autorizzato a includere nelle sperimentazioni del voto elettronico soltanto gli Svizzeri all'estero con diritto di voto domiciliati in un Paese dell'Unione europea oppure in un Paese firmatario dell'Accordo di Wassenaar. Gli altri sono esclusi d'ufficio, anche se il Cantone nel quale sono immatricolati teoricamente concede loro l'accesso al voto elettronico. Questa restrizione tiene conto del fatto che la trasmissione di dati crittati non è autorizzata in tutti i Paesi. Per ragioni politiche si è rinunciato a stilare un elenco dei Paesi nei quali è consentito o non consentito il voto elettronico.

Questa restrizione è stata regolarmente criticata dagli stessi Svizzeri all'estero e dall'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE), che difende i loro interessi. In effetti, è proprio nei Paesi non firmatari dell'Accordo di Wassenaar che i servizi postali funzionano generalmente male, ciò che rende praticamente impossibile agli Svizzeri che vi risiedono di votare per corrispondenza. In queste condizioni, tale restrizione va mantenuta, altrimenti quali alternative vi sono?

Considerati i pro e i contro e le implicazioni di natura tecnica, la restrizione ai Paesi firmatari dell'Accordo di Wassenaar dovrebbe cadere. È invece opportuno sensibilizzare gli aventi diritto di voto residenti in Paesi nei quali l'utilizzazione della tecnologia di crittaggio non è possibile o non è consentita sulle possibili conseguenze dell'utilizzazione del voto elettronico. A tale scopo, in futuro i Cantoni dovranno per esempio allegare al materiale di voto una nota informativa, da pubblicare anche sul loro sito, su questo problema e sulle possibili conseguenze. Spetta poi all'avente diritto di voto decidere se assumersi il rischio di votare per via elettronica dal Paese in cui risiede.

Aventi diritto di voto con disabilità (ipovedenti) (n. 11.4.2)

I Cantoni hanno già attuato diverse misure per facilitare agli aventi diritto di voto con disabilità (ipovedenti) l'accesso ai sistemi. È tuttavia un dato di fatto che, come si è visto, a questo stadio del progetto il voto elettronico è disponibile soltanto per pochi Svizzeri residenti in Patria ed è pertanto accessibile a una parte estremamente limitata degli aventi diritto di voto ipovedenti. Questo per due ragioni: innanzitutto gli aventi diritto di voto con disabilità (ipovedenti) – contrariamente agli Svizzeri all'estero con diritto di voto – non sono identificabili in base ai dati riportati nei cataloghi elettorali (ciò che pone la questione di sapere a partire da quando una persona è considerata disabile/ipovedente e acquisisce dunque il diritto di votare per via elettronica); secondariamente, i Cantoni sono tenuti a rispettare i limiti in vigore concernenti il numero di cittadini autorizzati al voto elettronico sul territorio svizzero e, contrariamente agli Svizzeri all'estero, il gruppo degli aventi diritto di voto con disabilità (ipovedenti) non è svincolato da tali limiti. Vista la situazione, negli ultimi mesi la pressione delle associazioni dei disabili si è fatta più forte. La Confederazione è stata invitata da più organizzazioni a porre la priorità non soltanto sugli Svizzeri all'estero, ma anche sugli aventi diritto di voto con disabilità (ipovedenti) in modo che possano avvalersi del terzo canale di voto. La Confedera-

zione si impegnerà in tal senso. I Cantoni sono coscienti del problema e cercano soluzioni per risolverlo. Anche il Consiglio federale presta grande attenzione alle rivendicazioni delle associazioni dei disabili. In vista dell'adeguamento delle basi legali del voto elettronico e dell'attuazione dei nuovi requisiti per i sistemi la Cancelleria federale ha costituito un gruppo di lavoro su questo tema con rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e dei gruppi d'interesse incaricato di fare il punto della situazione sui principali aspetti tecnici e politici del problema.

Aventi diritto di voto residenti in Svizzera (n. 11.4.3)

Mentre le sperimentazioni iniziali (2002–2006) nei Cantoni di Zurigo, Neuchâtel e Ginevra sono state condotte in primo luogo con aventi diritto di voto residenti in Svizzera, i Cantoni che hanno adottato uno dei tre sistemi esistenti si sono concentrati, conformemente alla strategia della Confederazione, sugli Svizzeri all'estero.

A lungo termine Confederazione e Cantoni puntano a estendere il voto elettronico a tutti gli aventi diritto in Svizzera aumentando progressivamente i limiti. L'idea è che il voto elettronico si affermi come terzo canale di voto ufficiale. La scelta di dare la priorità agli Svizzeri all'estero riguarda soltanto la prima fase del progetto. Le soluzioni sviluppate per gli Svizzeri all'estero servono da base per la generalizzazione del voto elettronico agli aventi diritto di voto residenti in Svizzera. Nei Cantoni di Zurigo, Neuchâtel e Ginevra sono già stati effettuati test a livello federale coinvolgendo elettori residenti in Svizzera.

Come già ricordato, diversi Cantoni prevedono di estendere a medio termine le sperimentazioni ai loro aventi diritto domiciliati in Svizzera, o perlomeno a una parte di essi. La Confederazione è senz'altro favorevole. Questo presuppone tuttavia l'introduzione di sistemi di seconda generazione conformi agli standard di sicurezza definiti congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Conformemente al principio del federalismo, la Confederazione lascia ai Cantoni la facoltà di stabilire la propria tabella di marcia riguardo all'attuazione di tali standard e all'estensione del numero di aventi diritto di voto partecipanti al voto elettronico.

II) Aumento dei limiti (n. 11.2) attuando i nuovi requisiti in materia di sicurezza (n. 12)

Aumento dei limiti (n. 11.2)

Nel 2012 il gruppo di lavoro tecnico con rappresentanti di Confederazione e Cantoni e specialisti dell'economia privata e della ricerca scientifica è giunto alla conclusione che, se i limiti sono mantenuti, gli attuali sistemi soddisfano i requisiti di sicurezza definiti nell'ordinanza sui diritti politici. Per aumentare i limiti è necessario che siano attuati i nuovi requisiti di sicurezza definiti dal gruppo di lavoro.

Fermo restando il rispetto del limite vigente del 30 per cento dell'elettorato cantonale (senza considerare gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto), in futuro deve restare possibile utilizzare i sistemi di prima generazione alle condizioni finora applicate, senza mettere dunque mano agli adeguamenti esposti qui di

seguito. Già oggi i Cantoni hanno la loro tabella di marcia individuale per attuare *Vote électronique*.

Diversi Cantoni che, allo stato attuale, consentono di votare elettronicamente soltanto agli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto pianificano tuttavia di estendere questo diritto anche agli aventi diritto di voto che risiedono sul territorio nazionale (p. es. Soletta, Argovia). I Cantoni di Ginevra e Neuchâtel, che già oggi coinvolgono nelle sperimentazioni aventi diritto di voto residenti sul territorio nazionale, prevedono di estendere questa facoltà. Per consentirlo è necessario che i limiti vigenti siano innalzati. Mentre oggi vigono per tutti i Cantoni gli stessi limiti, in futuro dovranno valere limiti per sistema o Cantone stabiliti in base allo stato di avanzamento del relativo progetto. In futuro vi saranno dunque limiti cantonali differenziati, ciò che equivale a un vero e proprio cambiamento di paradigma. Nell'introduzione o estensione del nuovo canale di voto i Cantoni avranno dunque maggiori margini di flessibilità.

L'attuale limite cantonale del 30 per cento (senza considerare gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto) deve essere innalzato in due fasi in funzione dello stato d'avanzamento dell'attuazione dei nuovi standard di sicurezza.

	Attuazione dei nuovi standard di sicurezza	Limite (elettorato cantonale)
Status quo	Nessuna attuazione	30 % (più Svizzeri all'estero aventi diritto di voto)
Prima tappa	Attuazione parziale	50 %
Seconda tappa	Attuazione integrale (sistema di seconda generazione)	100 %

I limiti sono ovviamente da intendere sempre come limiti massimi. Un Cantone o un sistema può estendere l'elettorato fino al limite massimo non appena i relativi requisiti siano attuati, ma non è obbligato a farlo. È ipotizzabile, per esempio per ragioni politiche, che un Cantone non voglia sfruttare appieno il limite a sua disposizione.

I Cantoni, il cui sistema attua gli standard di sicurezza definiti, possono raggiungere un elettorato più vasto e acquisiscono in tal modo un valore aggiunto. Questo consente ai Cantoni che intendono generalizzare al più presto il voto elettronico di procedere speditamente senza farsi frenare dai Cantoni che hanno compiuto pochi passi in questo campo. Viceversa i Cantoni meno avanzati nel progetto non subiscono condizionamenti sui tempi di attuazione del voto elettronico.

Contestualmente all'innalzamento del limite cantonale di pari passo con l'attuazione (a tappe) dei nuovi standard di sicurezza, anche il limite federale del 10 per cento deve essere adeguato. Anche per il limite federale entrano in considerazione le due tappe definite per l'attuazione dei nuovi standard di sicurezza.

In una prima fase dovrebbe essere autorizzato al voto elettronico fino al 30 per cento degli aventi diritto di voto. Questo significa che su 5,1 milioni di aventi diritto di voto residenti nei Cantoni che propongono il voto elettronico potranno utilizzare il nuovo canale di voto in totale al massimo 1,5 milioni. Per contenere al minimo i rischi nella prima tappa questo limite è mantenuto ancora basso. Per quanto concerne l'introduzione dei sistemi di seconda generazione non è più prevista alcuna minimizzazione dei rischi mediante limitazione dell'elettorato autorizzato.

Qui di seguito è illustrato l'innalzamento del limite federale in funzione dell'avanzamento del progetto nei Cantoni.

<i>Elettorato autorizzato a livello cantonale</i>	<i>Limite federale (elettorato a livello nazionale)</i>
<i>Elettorato dei Cantoni che non hanno attuato i nuovi standard di sicurezza (fino al 30 %) o che li hanno attuati soltanto in parte (prima tappa – fino al 50 %)</i>	30 %
<i>Elettorato dei Cantoni che hanno attuato i nuovi standard di sicurezza (seconda tappa – fino al 100 %)</i>	nessun limite

Introduzione facoltativa (n. 11.3)

Conformemente alla suddivisione delle competenze in materia di diritti politici, i Cantoni sono liberi di adottare il voto elettronico e di farlo quando lo ritengono più opportuno. Spetta infatti ai Cantoni l'organizzazione, l'esecuzione e il finanziamento degli scrutini, compresi quelli federali. Lo specifico sistema federalistico della Svizzera esige che questa libertà di scelta sia mantenuta. Il Consiglio federale l'ha d'altro canto confermato nella sua risposta del 9 novembre 2011 alla mozione Fässler «Voto elettronico per tutti gli Svizzeri all'estero entro il 2015» (11.3879). La mozione intende obbligare per legge i Cantoni a offrire a tutti gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto la possibilità di votare per via elettronica entro le votazioni federali del 2015. Il Consiglio federale ritiene che la prassi attuale, fondata sul partenariato, abbia dato buoni risultati: la collaborazione tra Cancelleria federale e Cantoni da un lato e tra Cantoni dall'altro funziona perfettamente. Visto che l'atteggiamento dei Cantoni nei confronti del voto elettronico e il loro grado di avanzamento nell'attuazione del voto elettronico differiscono notevolmente, un'imposizione della Confederazione in questo settore romperebbe questi meccanismi ben rodati. Senza contare che la libertà di scelta dei Cantoni per quel che concerne il voto elettronico è quasi garantita dalle loro specificità in materia di diritti politici. L'implementazione di

una nuova tecnologia è una procedura complessa; ogni Cantone deve poter seguire il suo ritmo. Un'introduzione precipitosa del voto elettronico effettuata contro la volontà di singoli o di diversi Cantoni risulterebbe più dannosa che benefica.

Nuovi requisiti in materia di sicurezza (n. 12)

I requisiti in materia di sicurezza sono focalizzati sulla verificabilità. Essa, infatti, permette di individuare, nel pieno rispetto della segretezza del voto, eventuali disfunzioni sistemiche che intervengono nello svolgimento di uno scrutinio, qualunque sia la loro origine (errori di software, errori umani o tentativi intenzionali di manipolazione). Fondata su basi scientifiche, la verificabilità di un sistema di voto elettronico può essere spiegata al largo pubblico per le sue analogie con i canali di voto convenzionali: per questa ragione essa costituisce un valido strumento per la tracciabilità del corretto svolgimento di uno scrutinio e per sviluppare la fiducia. La verificabilità è un concetto che si è diffuso da qualche anno nella letteratura scientifica. Un sistema verificabile è stato utilizzato in Norvegia già in occasione delle elezioni politiche del 2011. Per quanto riguarda la prima tappa di sviluppo di un sistema di seconda generazione, si propone una forma ridotta di verificabilità.

Una parte dei requisiti in materia di sicurezza, definiti in aggiunta alla verificabilità, si fonda direttamente sulle misure oggi esistenti in materia, così come sono già applicate dai Cantoni o dai gestori dei loro sistemi. Altri requisiti in materia di sicurezza si rifanno invece a uno standard internazionale riconosciuto.

Sono previsti adeguamenti anche dei nuovi controlli dei requisiti in materia di sicurezza. Concretamente, l'osservanza di detti requisiti sarà confermata da organi esterni specializzati. I controlli saranno eseguiti da organi accreditati dalla Confederazione. Sulla base dei rapporti di controllo (certificati) la Cancelleria federale concede infine un cosiddetto nulla osta, pur non partecipando direttamente ai controlli. Questa procedura corrisponde a una certificazione dei sistemi di voto elettronico.

III) Procedura di autorizzazione (n. 14)

Conformemente all'articolo 8a LDP, i Cantoni che desiderano svolgere sperimentazioni di voto elettronico nell'ambito di uno scrutinio federale devono ottenere l'autorizzazione del Consiglio federale. Questo obbligo fondamentale non viene per il momento intaccato, anche se la procedura di autorizzazione in vigore si è rivelata macchinosa. È pur vero che vi sono stati apportati alcuni miglioramenti, ma in una prospettiva di sviluppo futuro è indispensabile che la procedura venga ripensata alle radici, in modo da renderla maggiormente efficace.

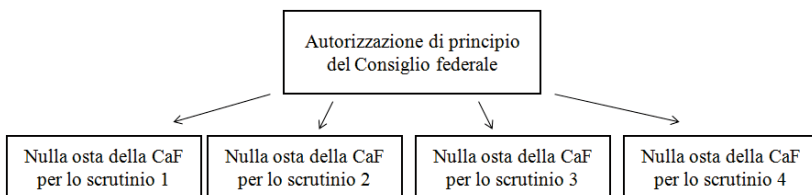
Le due principali novità per quel che riguarda la procedura di autorizzazione sono le seguenti:

- possibilità di accordare autorizzazioni di principio da parte del Consiglio federale;*
- procedura di nulla osta da parte della Cancelleria federale.*

Fino ad ora, per ogni scrutinio i Cantoni erano tenuti a depositare una domanda distinta di autorizzazione, che il Consiglio federale trattava caso per caso. In futuro il Consiglio federale dovrà avere la possibilità di accordare autorizzazioni di principio per le prove che si svolgono su un periodo prolungato. Il diritto vigente già lo permette, nella misura in cui un Cantone è in grado di comprovare di avere svolto senza irregolarità varie sperimentazioni di voto elettronico. Questa innovazione comporterà uno sgravio notevole per le autorità competenti, in particolare per quelle cantonali.

A titolo di compensazione, e conformemente alle norme di sicurezza definite in modo congiunto dalla Confederazione e dai Cantoni, in futuro vi sarà una procedura di concessione del nulla osta, la responsabilità della quale incomberà alla Cancelleria federale: prima di ogni scrutinio essa dovrà verificare che i Cantoni candidati a una prova di voto elettronico soddisfino (ancora) tutte le condizioni necessarie. Qui di seguito la procedura è descritta più in dettaglio.

La procedura si articola in due tappe, che si possono schematizzare come segue:



IV) Basi legali (n. 16)

Le novità illustrate nei settori menzionati devono sfociare in un adeguamento delle basi legali.

Il voto elettronico a livello della Confederazione è disciplinato dalla legge federale sui diritti politici, che autorizza sperimentazioni di voto elettronico, e dall'ordinanza sui diritti politici, che ne stabilisce le condizioni concrete nel quadro di 19 disposizioni. Anche altri atti normativi menzionano il voto elettronico oppure sono per esso rilevanti.

Le disposizioni in vigore sono state elaborate prima che fossero condotte in Svizzera sperimentazioni sul voto elettronico. All'epoca nemmeno a livello internazionale vi erano esperienze o basi legali in materia di voto elettronico cui fare riferimento. Le disposizioni dell'ordinanza sui diritti politici sono state ritoccate più volte man mano che il progetto avanzava. Dopo dieci anni, una rielaborazione radicale delle disposizioni è tuttavia quanto mai necessaria.

Più in generale è giunto il tempo di definire per i sistemi di voto elettronico criteri giuridici più precisi e adeguati allo stato attuale della tecnica, in modo da garantire un controllo professionale e indipendente. L'OSCE ha proprio formulato una raccomandazione in tal senso a proposito dell'osservazione che ha svolto in occasione delle elezioni federali del 2011.

Per quanto riguarda la rielaborazione delle basi legali del voto elettronico, converrà mantenere l'estensione graduale che ha dato finora buoni risultati. Ogni Cantone dovrà tuttavia avere la possibilità, contrariamente alla prassi attuale, di applicare il limite corrispondente allo stato d'avanzamento del suo progetto.

I Cantoni nei quali sono avvenute le sperimentazioni hanno anch'essi emanato basi legali in materia di voto elettronico. Occorre precisare che le direttive federali in materia si applicano esclusivamente agli scrutini federali; quelli cantonali e comunali sono disciplinati da direttive rispettivamente cantonali e comunali.

D) Costi (n. 17)

I) Nuove procedure (n. 17.1)

Le attuali procedure nell'ambito del voto elettronico, in particolare quella riguardante il rilascio delle autorizzazioni, saranno sottoposte a importanti modifiche. La Confederazione stima che a medio-lungo termine le nuove procedure risulteranno meno onerose di quelle attuali.

Anche secondo i Cantoni, le nuove procedure di autorizzazione saranno meno onerose. Le procedure concernenti l'attuazione dei nuovi requisiti in materia di sicurezza determineranno invece un sensibile aumento degli oneri.

II) Costi per lo sviluppo e i controlli (n. 17.1.3)

Lo sviluppo dei sistemi e i controlli concernenti l'attuazione dei nuovi requisiti a livello federale comportano costi non trascurabili. Attualmente sono disponibili soltanto valutazioni approssimative allestite dai Cantoni che, inoltre, sono variabili. Ciò si spiega soprattutto con il fatto che si fondano sullo sviluppo o la verifica del loro proprio sistema. Per lo sviluppo previsto nella prima tappa la stima più elevata ammonta a 1,7 milioni di franchi. I costi supplementari per lo sviluppo dei sistemi di seconda generazione dovrebbero aggirarsi attorno ai 3,9 milioni di franchi. Per quanto riguarda i costi dei controlli necessari al rilascio di un nulla osta per un sistema di voto elettronico della prima tappa, si stima un importo massimo di 550 000 franchi. I costi per i controlli di un sistema della seconda generazione sono stimati a circa 700 000 franchi. Ad essi vanno aggiunti i costi ricorrenti, il cui ammontare attuale è stimato in 44 000 franchi.

III) Ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni (n. 17.2)

*Le valutazioni mostrano come lo sviluppo dei sistemi e la periodica verifica esterna degli stessi comportino costi che non sono certo trascurabili. Sulla base dell'attuale ripartizione delle competenze nel settore dei diritti politici, in linea di principio sarebbero i Cantoni a doversi assumere questi costi. Tuttavia, in considerazione del fatto che *Vote électronique* è un progetto comune della Confederazione e dei Cantoni e che la stessa Confederazione si è posta l'obiettivo di introdurre in modo generalizzato questo nuovo canale di voto (progetto prioritario per il programma *E-Government Svizzera*), i Cantoni hanno chiesto alla Cancelleria federale che la Confederazione partecipi a questi costi. Naturalmente, i costi per la gestione dei sistemi saranno sostenuti anche in futuro dai Cantoni.*

Su richiesta della Cancelleria federale, nel 2013 i Cantoni beneficranno – attraverso il fondo «Piano d'azione» del Governo elettronico in Svizzera – di un aiuto di 100 000 franchi per ogni sistema, ossia complessivamente di 300 000 franchi. La Confederazione è pronta a sostenere i Cantoni anche nel 2014 con un importo analogo proveniente dal budget generale della Cancelleria federale. Ai Cantoni la Confederazione ha inoltre promesso un sostegno finanziario per gli audit che vengono effettuati per la prima volta nei sistemi sviluppati ulteriormente; anche tale aiuto sarà coperto dal budget generale della Cancelleria federale. Su richiesta di quest'ultima, d'intesa con i Cantoni, nel corso del 2013 il Consiglio federale valuterà l'eventualità di una partecipazione supplementare (unica) della Confederazione a partire dal 2015.

E) Tappe successive (n. 18)

L'entrata in vigore, prevista per il 1° gennaio 2014, delle nuove basi legali, adeguate in virtù delle proposte contenute nel presente rapporto, modificherà le condizioni di sperimentazione del voto elettronico. Alcuni Cantoni intendono cogliere questa occasione per portare dal 30 al 50 per cento la percentuale degli aventi diritto di voto autorizzati a votare per via elettronica. Se le esperienze saranno positive, si può ipotizzare che altri Cantoni intraprenderanno questa strada.

I Cantoni sono sin dall'inizio liberi di attuare anche la seconda tappa, che prevede l'estensione del voto elettronico a tutti gli aventi diritto di voto. Alcuni Cantoni hanno indicato che verosimilmente ciò non potrà avvenire prima del 2016/17.

Il voto elettronico dovrà inoltre essere ulteriormente sperimentato in occasione di elezioni. Le prime sperimentazioni dovranno essere condotte a livello comunale e/o cantonale. Diversi sono i Cantoni che stanno pianificando sperimentazioni di questo tipo. L'idea è di effettuare, in occasione delle prossime elezioni federali del 2015, sperimentazioni di voto elettronico che coinvolgano la grande maggioranza degli Svizzeri all'estero e, idealmente, anche una grande maggioranza dei Cantoni. La Confederazione incoraggia d'altronde i Cantoni a offrire a una parte dei loro elettori residenti in Svizzera la possibilità di votare nel 2015 per via elettronica.

Per poter raggiungere gli obiettivi descritti è indispensabile che il nuovo canale di voto venga esteso a nuovi Cantoni. Anche in futuro, ai Cantoni che prevedono di introdurre il voto elettronico la Cancelleria federale sarà pronta a offrire tutto il suo sostegno. Dal canto loro, i Cantoni che già dispongono di un proprio sistema di voto elettronico hanno a più riprese manifestato la loro disponibilità ad accogliere nuovi Cantoni.

F) Prospettiva

Nel 2017/18 il Consiglio federale pubblicherà il suo quarto e, dal punto di vista attuale, ultimo rapporto sul voto elettronico. Il documento dovrà contenere una valutazione delle esperienze svolte con le nuove condizioni che regolano le sperimentazioni. Qualora i risultati fossero positivi, il terzo canale di voto potrebbe essere introdotto nella normale gestione. I Cantoni continuerebbero ad avere la libertà di proporre o meno il voto elettronico. A tal proposito, le condizioni della

Confederazione sarebbero chiare e si fonderebbero sulla pratica. È ancora troppo presto per dire se il principio delle autorizzazioni debba essere mantenuto, e se sì in quale forma: una valutazione in tal senso dovrà comunque essere fatta nel quarto rapporto sulla base delle esperienze maturate. L'introduzione del terzo canale di voto nella gestione normale comporterebbe lo smantellamento della struttura di progetto attualmente utilizzata a livello federale.