



19 dicembre 2018

Modifica della legge federale sui diritti politici (passaggio del voto elettronico all'esercizio ordinario)

Rapporto esplicativo per la consultazione

Indice

1	Punti essenziali dell'avamprogetto	3
1.1	Situazione iniziale	3
1.1.1	Basi legali per il voto elettronico	3
1.1.2	Fase sperimentale attuale	3
1.1.3	Conclusioni del Gruppo di esperti	4
1.2	La normativa proposta	4
1.3	Motivazione e valutazione	5
1.4	Compatibilità tra i compiti e le finanze	6
1.5	Attuazione	7
2	Commento ai singoli articoli	7
3	Ripercussioni	20
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	20
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	20
4	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	20
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	20
4.2	Rapporto con le strategie del Consiglio federale	21
5	Aspetti giuridici	21
5.1	Costituzionalità	21
5.2	Raccomandazioni internazionali	21
5.3	Forma dell'atto	21
5.4	Delega di competenze legislative	21
5.5	Protezione dei dati	22

1 Punti essenziali dell'avamprogetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Basi legali per il voto elettronico

All'inizio degli anni 2000 il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di realizzare uno studio di fattibilità sul voto elettronico e di accelerare i preparativi per la sua introduzione in Svizzera (FF 2002 567). La base legale per la sperimentazione del voto elettronico è stata istituita nel giugno 2002 con l'articolo 8a della legge federale sui diritti politici (LDP, RS 161.1). Nel 2004 sono iniziate le prime prove pilota nei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo. L'attuale fase sperimentale è disciplinata in dettaglio negli articoli 27a–27q dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (ODP; RS 161.11) e nell'ordinanza della CaF del 13 dicembre 2013 concernente il voto elettronico (OVE; RS 161.116). Le basi giuridiche corrispondenti si basano sul terzo rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico all'attenzione del Parlamento (FF 2013 4335).

1.1.2 Fase sperimentale attuale

La Confederazione e i Cantoni lavorano a stretto contatto per quanto riguarda il voto elettronico. Questa collaborazione è una condizione indispensabile poiché è compito dei Cantoni organizzare le votazioni federali sul loro territorio ed emanare le necessarie disposizioni (cfr. art. 10 cpv. 2 LDP). La Confederazione e i Cantoni hanno deciso di comune accordo di promuovere ed estendere il voto elettronico¹. Attualmente questo canale di voto viene sperimentato in dieci Cantoni. In cinque di essi (FR, BS, SG, NE, GE) possono partecipare alle prove aventi diritto di voto sia residenti all'estero sia residenti in Svizzera, mentre in altri cinque Cantoni (BE, LU, AG, TG, VD) possono votare elettronicamente soltanto aventi diritto di voto residenti all'estero. Altri Cantoni stanno facendo piani concreti per introdurre questa modalità di voto. Durante la fase sperimentale la possibilità di utilizzare il voto elettronico è limitata. Questo canale di voto è infatti disponibile soltanto per una parte degli aventi diritto di voto. Il numero massimo di persone che può votare elettronicamente durante uno scrutinio federale dipende dallo stato di sviluppo del sistema impiegato ed è fissato dal Consiglio federale nell'autorizzazione di prove pilota. I Cantoni utilizzano al momento due sistemi di voto elettronico: quello del Cantone di Ginevra e quello della Posta Svizzera. A novembre 2018 il Cantone di Ginevra ha deciso che non continuerà a sviluppare il suo sistema e che dal 2020 non gestirà più un sistema proprio. Dal canto suo la Posta Svizzera sta per finalizzare lo sviluppo di un sistema con verificabilità completa. Quando questa tappa sarà conclusa e il sistema sarà certificato, dovrà essere reso pubblico il codice sorgente dei software e la relativa documentazione. Sarà inoltre condotta una prova pilota per sottoporre il sistema a un test pubblico d'intrusione. Si prevede che ciò avverrà nel primo trimestre del 2019.

Durante la lunga fase sperimentale, il Consiglio federale ha pubblicato tre rapporti (FF 2013 4335; 2006 5015; 2002 567). In questo lasso di tempo le autorità cantonali e federali,

¹ Cfr. Nuovo strumento di pianificazione - Dichiarazione d'intenti del 21 aprile 2017 di Confederazione e Cantoni per l'introduzione del voto elettronico: (disponibile soltanto in tedesco e francese) www.bk.admin.ch > Diritti politici > Vote électronique > Organizzazione del progetto

ma anche i fornitori di sistemi di voto elettronico, hanno acquisito una solida esperienza in materia.

1.1.3 Conclusioni del Gruppo di esperti

Per elaborare il quadro giuridico necessario al passaggio del voto elettronico all'esercizio ordinario è stato istituito un Gruppo di esperti sul voto elettronico (GEVE). Il gruppo interdisciplinare era composto di 13 rappresentanti degli ambienti scientifici (diritto, sicurezza, politologia), dei servizi federali interessati (Ufficio federale di giustizia, Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità, Organo direzione informatica della Confederazione) e dei Cantoni. Nel rapporto² dell'aprile 2018 il GEVE conclude che il voto elettronico può diventare il terzo canale di voto ordinario. Questa modalità di voto può essere offerta in modo sicuro e affidabile grazie alla verificabilità completa³. Spetta ai Cantoni decidere se e quando farlo. Gli aventi diritto di voto dei Cantoni che offrono il voto elettronico devono tuttavia continuare a poter decidere liberamente se recarsi di persona alle urne, votare per corrispondenza o ricorrere al voto elettronico. Secondo il GEVE gli attuali requisiti della Confederazione in materia di sicurezza si sono dimostrati efficaci. Il livello elevato dei requisiti posti dal diritto federale e il grado di dettaglio delle norme sono giustificati tenuto conto che eventuali manipolazioni potrebbero essere attuate su larga scala. La determinazione dei requisiti di sicurezza deve continuare a essere di competenza della Confederazione mentre i Cantoni devono disporre di un margine di manovra per disciplinare gli aspetti operativi dell'esercizio ordinario. L'avamprogetto posto in consultazione si basa su queste raccomandazioni del GEVE.

1.2 La normativa proposta

Lo scopo della revisione è sancire nella legge il voto elettronico come procedura ordinaria e stabilire i principi per una procedura di voto elettronico affidabile. Gli aventi diritto di voto devono poter esprimere il proprio voto mediante un sistema completamente verificabile e certificato in base a requisiti di diritto federale così da potersi fidare pienamente della sicurezza e del funzionamento del voto elettronico. Per rafforzare la fiducia si punta in particolare sul principio della trasparenza. Le informazioni relative al sistema e al suo esercizio devono essere accessibili al pubblico. A tale scopo deve in particolare essere pubblicato il codice sorgente del sistema di voto elettronico unitamente alla relativa documentazione.

Le caratteristiche tecniche del voto elettronico giustificano un suo più rigido disciplinamento nel diritto federale rispetto agli altri canali di voto. Vanno in questa direzione le numerose disposizioni già emanate a livello di ordinanza per la fase sperimentale, che rispecchiano lo stato attuale della tecnica e si sono rivelate efficaci. Dal punto di vista tecnico non è perciò necessario rielaborare radicalmente i requisiti attuali. Tuttavia, affinché il voto elettronico diventi una procedura ordinaria è necessario che le disposizioni fondamentali siano disciplinate a livello di legge federale. Si tratta in particolare di disciplinare le seguenti proprietà del voto elettronico:

² Rapporto finale Gruppo di esperti sul voto elettronico (GEVE), disponibile sotto: www.bk.admin.ch > Diritti politici > Vote électronique > Rapporti e studi.

³ Cfr. in merito le spiegazioni relative all'articolo 8b A-LDP. La verificabilità completa è attualmente disciplinata negli articoli 4 e 5 dell'ordinanza della CaF del 13 dicembre 2013 concernente il voto elettronico (OVE, RS 161.116).

- verificabilità completa della procedura elettronica di voto e di elezione nel rispetto del segreto del voto;
- trasparenza del sistema di voto elettronico e dei processi operativi;
- certificazione del sistema di voto elettronico e dell'esercizio;
- obbligo dei Cantoni che usano un sistema di voto elettronico di valutare costantemente i rischi connessi al voto elettronico;
- procedura di voto senza barriere per gli aventi diritto di voto disabili.

Continuerà inoltre ad essere necessaria l'autorizzazione del Consiglio federale per l'impiego del voto elettronico negli scrutini federali. Tuttavia la procedura di autorizzazione dovrà essere semplificata rispetto a quella impiegata durante la fase sperimentale e i relativi principi dovranno essere disciplinati nella legge. Il diritto vigente limita il numero di aventi diritto di voto che possono votare ed eleggere elettronicamente. Questa limitazione serviva a minimizzare temporaneamente i rischi nella fase sperimentale e di sviluppo. Secondo il Consiglio federale con il passaggio all'esercizio ordinario che, a differenza dell'esercizio sperimentale, ammette soltanto sistemi completamente verificabili e dunque presuppone requisiti di sicurezza supplementari, queste limitazioni non saranno più necessarie. I Cantoni dovranno infatti poter offrire il voto elettronico a tutti gli aventi diritto di voto domiciliati sul proprio territorio, sempreché siano soddisfatte le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione.

In base alla nuova normativa i Cantoni potranno prevedere che gli aventi diritto di voto interessati si iscrivano per utilizzare il voto elettronico e in seguito ricevano soltanto la documentazione di voto di cui necessitano per esprimere il voto elettronicamente. La documentazione potrà essere messa a disposizione in formato elettronico, purché rimanga garantita la verificabilità del voto. La possibilità di votare recandosi alle urne deve rimanere possibile anche per chi si è iscritto al voto elettronico.

1.3 Motivazione e valutazione

La digitalizzazione sta cambiando la società da oltre un decennio e quindi anche le abitudini dei cittadini. Per quanto riguarda i diritti politici, questa constatazione veniva già fatta a fine millennio. Il Consiglio federale e il Parlamento hanno posto per tempo le basi politiche in vista dell'evoluzione dei bisogni. Dato che un numero vieppiù crescente di attività si svolge per via elettronica, è necessario predisporre questa possibilità anche per le interazioni con gli organi statali. Il voto elettronico permette di tenere conto di quest'evoluzione della società. La sua introduzione sarà però un processo lungo. Infatti, tutto lascia presupporre che anche quando si passerà all'esercizio ordinario, ci vorranno anni, se non decenni, prima che tutti gli aventi diritto di voto di tutti i Cantoni possano votare per via elettronica.

Il voto elettronico serve in particolare, ma non soltanto, agli aventi diritto di voto Svizzeri residenti all'estero, poiché facilita la loro effettiva partecipazione agli scrutini. Inoltre è utile per gli aventi diritto di voto disabili che grazie a questo sistema possono votare in modo autonomo. Per di più questa modalità di voto rende in linea di principio impossibile esprimere un voto nullo, eliminando le incertezze a questo proposito e consentendo dunque di determinare in modo affidabile la volontà degli elettori e dei votanti.

Il voto elettronico ha nel frattempo dimostrato la sua efficacia in occasione di scrutini federali; dal 2004 sono state infatti svolte con successo oltre 300 prove. Le autorità dispongono dunque dell'esperienza e delle conoscenze necessarie per garantire la sicurezza del voto elettronico durante gli scrutini in Svizzera. Durante la fase sperimentale, durata quasi quindici anni, la maggior parte dei Cantoni ha creato le basi legali per il voto elettronico e messo in funzione i sistemi corrispondenti e l'infrastruttura necessaria a permetterne l'esercizio sicuro. I Cantoni hanno implementato assieme ai Comuni nuovi processi per il voto elettronico e istruito gli aventi diritto di voto sull'utilizzo di questo canale di voto.

Il sistema completamente verificabile della Posta Svizzera sta per essere messo a punto e potrà essere utilizzato a partire dal 2019. Una tappa importante è dunque in procinto di essere raggiunta. La pubblicazione del codice sorgente e il test pubblico d'intrusione consentirà all'opinione pubblica di farsi un'idea sulla sicurezza del voto elettronico. In seguito ai progressi fatti dal sistema della Posta Svizzera e alla decisione del Cantone di Ginevra è rimasto un solo fornitore di sistema. Tuttavia, poiché nella loro pianificazione la Confederazione e i Cantoni erano fondamentalmente favorevoli all'impiego in Svizzera di più sistemi di voto elettronico, le nuove basi legali proposte continuano a permettere ciò. Non è tuttavia previsto un obbligo giuridico di utilizzare più sistemi, tanto più che questo costituirebbe un'ingerenza nella sfera di competenza dei Cantoni.

Dopo una fase sperimentale durata quasi quindici anni, il Consiglio federale ritiene che la procedura di voto elettronico possa diventare una procedura ordinaria. Finora, sono stati in totale 15 i Cantoni che hanno permesso a parte dei loro aventi diritto di voto di votare per via elettronica. Le statistiche al riguardo mostrano che questa possibilità è sfruttata⁴. L'introduzione e l'estensione del voto elettronico costituiscono una sfida sia per la Confederazione e i Cantoni sia per i fornitori dei sistemi di voto. La lunga fase sperimentale ha consentito di sviluppare questi sistemi in modo controllato. Il passaggio previsto all'esercizio ordinario conferisce una base stabile agli sviluppi fatti finora e permette di istituire questo nuovo canale di voto. La nuova base legale a livello federale offre ai Cantoni la sicurezza necessaria a livello di pianificazione per avviare i processi di adattamento corrispondenti.

L'avamprogetto posto in consultazione offre lo spunto per lanciare un dibattito politico a livello federale sul voto elettronico. Sarà in seguito possibile raccogliere e valutare in base ai fatti e a un'analisi esaustiva le posizioni dei favorevoli e dei contrari al voto elettronico. Se dalla consultazione dovessero scaturire pareri per lo più negativi, il Consiglio federale potrebbe in ogni momento ritornare sui suoi passi.

1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Il rapporto costi/benefici del voto elettronico dipende perlopiù dalla situazione nei vari Cantoni e non può essere stabilito a livello generale. È dunque logico che siano i Cantoni a decidere della sua introduzione. Se optano per il voto elettronico, devono assumerne i costi. La nuova normativa lascia invariato questo principio. Per la Confederazione non vi sono costi supplementari.

⁴ Dopo ogni votazione popolare la Cancelleria federale pubblica i principali dati statistici relativi alle prove di voto elettronico (in francese e tedesco): www.bk.admin.ch > Diritti politici > Vote électronique > Prove di voto elettronico.

1.5 Attuazione

Attualmente l'ODP e l'OVE disciplinano la fase sperimentale e mirano a definire le linee guida per lo sviluppo di sistemi completamente verificabili. I requisiti di sicurezza del sistema e del suo esercizio sono strutturalmente collegati allo sviluppo progressivo del voto elettronico. La gestione dei rischi durante questa fase di transizione passa principalmente attraverso la limitazione dell'elettorato autorizzato a votare per via elettronica. Con il passaggio all'esercizio ordinario, saranno ammessi soltanto i sistemi di voto elettronico completamente verificabili. Questo permette di garantire che possano essere individuati grazie a mezzi indipendenti i malfunzionamenti sistematici dovuti a errori di software, errori umani o tentativi di manipolazione intervenuti dal momento del voto fino alla determinazione dei risultati. L'impiego di sistemi con un livello di sicurezza e trasparenza così elevato permette di rinunciare ai limiti finora applicati. Le disposizioni d'esecuzione dell'ODP e dell'OVE dovranno dunque essere rielaborate dal punto di vista della sistematica. Non è invece necessario per il momento alcun adattamento del contenuto delle disposizioni vigenti, le quali garantiscono anche a lungo termine un quadro appropriato per l'affidabilità del voto elettronico.

2 Commento ai singoli articoli

Articolo 5 Principi per l'espressione del voto

L'inserimento nella legge del voto elettronico quale terzo canale di voto rende necessario riformulare i principi delle varie procedure di voto. Le disposizioni dell'articolo 5 LDP sono invariate dal punto di vista del contenuto ma necessitano di una rielaborazione per quanto concerne la sistematica. Vanno infatti dapprima disciplinati i principi validi per tutte le procedure di voto e, successivamente, quelli riguardanti esclusivamente il voto per corrispondenza e alle urne.

Capoverso 1

La disposizione del capoverso 1 stabilisce in quale modo può essere espresso il voto in occasione di scrutini federali. Le tre modalità sono equivalenti. Mentre finora era possibile soltanto svolgere prove del voto elettronico, d'ora in poi in occasione di elezioni e votazioni federali si potrà esprimere il proprio voto deponendo la scheda nell'urna, votando per corrispondenza oppure votando per via elettronica. Questa disposizione non conferisce agli aventi diritto di voto alcun diritto a poter utilizzare una qualsiasi delle tre forme di voto né ad avere in ogni momento a disposizione tutti e tre i canali di voto. Il capoverso 1 elenca unicamente le modalità di voto valide per le elezioni e le votazioni federali. In che misura queste tre possibilità sono disponibili dipende da altri fattori. Affinché gli aventi diritto di voto interessati possano votare elettronicamente è in particolare necessario che il loro Cantone di domicilio disponga di un'autorizzazione del Consiglio federale (cfr. in merito art. 8a e 8d A-LDP). In caso contrario, gli aventi diritto di voto hanno soltanto la possibilità di votare per corrispondenza oppure di depositare la propria scheda nelle urne (art. 7 e 8 A-LDP). Un'altra limitazione della scelta della procedura di voto può risultare dall'articolo 8e A-LDP. Se un Cantone sfrutta quanto previsto da quest'articolo, gli aventi diritto di voto che si sono iscritti al

voto elettronico non avranno più a disposizione contemporaneamente le tre modalità di voto (cfr. in merito le spiegazioni dell'art. 8e A-LDP).

Capoverso 2

Quando nel 1976 è stata emanata la LDP è stato introdotto per la prima volta nella legislazione federale il principio secondo cui durante le elezioni e le votazioni federali possono essere utilizzate soltanto le schede *ufficiali* (FF 1975 I 1326). Questa disposizione è stata completata a metà degli anni Novanta parificando le schede di rilevamento cantonali per l'elaborazione elettronica dei dati alle schede ufficiali (RU 1994 2414, FF 1993 III 335). Votando elettronicamente gli aventi diritto inseriscono il loro voto su una piattaforma Internet e, di conseguenza, non utilizzano una scheda in senso stretto. La nuova formulazione della disposizione deve tenere conto di questa situazione. Con il termine mezzo di rilevamento ufficiale si esplicita il fatto che per esprimere il proprio voto non è più indispensabile l'uso di un supporto fisico. Rimane invariato il principio secondo cui possono essere utilizzati soltanto i mezzi di rilevamento ufficiali, ossia quelli messi a disposizione dalle autorità. Oltre alle piattaforme Internet per il voto elettronico, sono considerati mezzi di rilevamento ufficiali anche le schede di rilevamento cantonali ammesse conformemente al diritto vigente per l'elaborazione elettronica dei dati (cfr. il tenore invariato dell'art. 33 cpv. 1^{bis} LDP). Parificando altri mezzi di rilevamento ufficiali alle schede ufficiali è possibile applicare loro per analogia le disposizioni della legge relative alle schede di voto (art. 11, 12, 13, 14, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 46, 48, 49, 50 e 52 LDP).

Articolo 6 Requisiti della procedura di voto

Capoverso 1

L'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost., RS 101) garantisce la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto. Gli aventi diritto di voto hanno il diritto che non sia riconosciuto il risultato di alcuna votazione o elezione che non esprime in modo affidabile e fedele la loro volontà (DTF 138 I 61, consid. 6.2). L'espressione sicura della volontà degli elettori può essere garantita in vari modi. La legislazione federale conferisce in linea di massima ai Cantoni il compito di disciplinare la procedura di voto e si limita a prescrizioni di principio. Al momento la LDP prevede tali prescrizioni esplicite per il voto anticipato, il voto per corrispondenza e il voto elettronico (art. 7 cpv. 4, art. 8 cpv. 1 e art. 8a cpv. 2 LDP). Benché le formulazioni siano talvolta leggermente diverse, i requisiti coincidono poiché sostanzialmente concretizzano principi che derivano dall'articolo 34 capoverso 2 Cost. Per quanto riguarda il deposito della scheda nell'urna, la legge non prevede attualmente alcuna prescrizione esplicita, tuttavia anche in questo caso i requisiti vanno rispettati. Si può ora sfruttare la creazione di un canale di voto ordinario supplementare per unificare i requisiti generali validi per tutte le procedure di voto. Il loro raggruppamento in un unico articolo ne migliora la comprensione e consente di orientarsi meglio. L'articolo 6 capoverso 1 A-LDP stabilisce che i Cantoni devono emanare le disposizioni necessarie a garantire i requisiti di cui alle lettere a–e. Ai Cantoni viene così attribuito un mandato normativo ma dispongono di un margine di manovra che consente loro di disciplinare le procedure tenendo conto come finora delle condizioni e tradizioni locali. Le disposizioni cantonali sono considerate disposizioni esecutive

ai sensi dell'articolo 91 capoverso 2 LDP e sottostanno di conseguenza all'approvazione della Confederazione.

I requisiti stabiliti alle lettere a–c ed e sono già contenuti nella LDP vigente. La nuova normativa completa l'elenco alla lettera d con il principio democratico secondo cui ogni voto può essere espresso validamente soltanto una volta («*one man one vote*»). Questo principio è già garantito costituzionalmente dall'articolo 34 Cost. e per il voto elettronico è esplicitamente sancito all'articolo 27*b* lettera a numero 2 ODP. L'introduzione del voto elettronico quale procedura ordinaria comporta un aumento dei canali di voto. Crescono dunque anche i requisiti necessari a garantire che ogni voto possa essere espresso validamente soltanto una volta. In pratica ogni Cantone avrà bisogno di provvedimenti che si addicono alla propria situazione. L'inserimento esplicito di tale requisito nella legge tiene conto di queste circostanze e, attraverso l'autorizzazione di atti normativi cantonali, consente un'adeguata vigilanza a livello federale.

Capoverso 2

La disposizione nel capoverso 2 corrisponde alla normativa attualmente contenuta all'articolo 6 LDP. Di conseguenza il capoverso 2 non prevede alcun nuovo obbligo per i Cantoni né alcun nuovo diritto per gli aventi diritto di voto. È tuttavia necessario adeguarne il tenore al linguaggio moderno, rinunciando all'uso dei termini invalido e invalidità⁵.

Articolo 7 Voto alle urne

Capoverso 1

Prima del 1994, anno in cui fu introdotto il voto per corrispondenza incondizionato in tutta la Svizzera⁶, gli aventi diritto votavano di norma depositando la propria scheda nell'urna. Oggigiorno soltanto una piccola parte degli aventi diritto di voto si reca ai seggi il giorno dell'elezione o della votazione. A causa di quest'evoluzione sono stati ridotti il numero dei seggi e gli orari di apertura. Attualmente il fatto che i Cantoni debbano consentire il voto alle urne nel giorno della votazione o dell'elezione risulta soltanto in maniera indiretta dalla LDP. Essa sancisce al riguardo che i giorni delle votazioni sono stabiliti dal Consiglio federale (art. 10) e che le elezioni si svolgono la penultima domenica di ottobre (art. 19). La LDP contempla inoltre la procedura del voto anticipato, che implica comunque che gli aventi diritto di voto debbano poter votare il giorno dell'elezione e della votazione. Affinché non ci siano dubbi sulla situazione giuridica, la possibilità di esprimere il proprio voto recandosi alle urne il giorno dell'elezione o della votazione deve in futuro essere esplicitamente sancita nella legge. Questo canale di voto rimane importante in particolare nei Cantoni che prevedranno una procedura di iscrizione al voto elettronico conformemente all'articolo 8e A-LDP. Se in questi Cantoni dovesse essere impossibile votare elettronicamente, ad esempio a causa di un guasto tecnico (inclusi i problemi degli apparecchi dell'elettore) verificatosi poco prima della chiusura dell'urna elettronica, l'apertura dei seggi nel giorno dell'elezione o della votazione – ed eventualmente anche nei giorni precedenti – garantisce che gli aventi diritto di voto in questione possano comunque votare.

⁵ Cfr. in merito Mo. 16.3309 Streiff-Feller «Contro la discriminazione linguistica delle persone con disabilità».

⁶ Numero I della legge federale del 18 marzo 1994, in vigore dal 15 dicembre 1994 (RU 1994 2414; FF 1993 III 309).

Capoverso 2

La possibilità di votare in modo anticipato è stata introdotta con la legge federale del 30 giugno 1960 che istituisce il voto anticipato negli affari federali⁷. Inizialmente il diritto federale non obbligava i Comuni più piccoli a prevedere il voto anticipato. L'entrata in vigore della LDP ha tuttavia introdotto quest'obbligo a livello nazionale⁸. In base al diritto vigente i Cantoni possono prevedere per il voto anticipato che tutte o singole urne siano aperte per un tempo determinato oppure che gli aventi diritto di voto possano consegnare la scheda in busta chiusa a un pubblico ufficio.

Oggi giorno i Comuni consentono in genere agli aventi diritto di voto di depositare la loro busta di voto nella bucalettere comunale. Questa è una soluzione utilizzata molto spesso. Dato che vi è la possibilità di votare per corrispondenza, sia tramite la Posta sia utilizzando la bucalettere comunale, e di votare per via elettronica, non vi è più motivo di *obbligare* i Cantoni a consentire il voto anticipato mediante l'apertura dei seggi nei giorni che precedono la votazione o l'elezione. I Cantoni devono tuttavia continuare ad avere il diritto di prevedere questa possibilità. Ad esempio se un Comune indice un'assemblea comunale il venerdì prima dell'elezione o della votazione potrebbe essere sensato predisporre un'urna in quell'occasione. L'apertura anticipata dei seggi potrebbe essere indicata per i Comuni che prevedono una procedura d'iscrizione al voto elettronico secondo l'articolo 8e A-LDP. Qualora poco prima della chiusura dell'urna elettronica si verificassero problemi tecnici, come ad esempio un attacco distribuito di negazione del servizio (distributed denial of service attack; DDoS), questa disposizione garantirebbe un numero sufficiente di urne per consentire di votare anche a chi si è iscritto al voto elettronico.

Articolo 8

Capoverso 1

Come finora i Cantoni devono prevedere una procedura semplice per il voto per corrispondenza. I requisiti relativi a questa procedura dovranno d'ora essere in linea con quelli validi per tutte le procedure di voto conformemente all'articolo 6 capoverso 1 A-LDP.

Capoverso 1^{bis}

Attualmente gli aventi diritto di voto fanno spesso uso della bucalettere comunale per il deposito della loro scheda. Questa possibilità deve pertanto in futuro essere espressamente prevista tra le disposizioni relative al voto per corrispondenza e dunque diventare una procedura standard a livello svizzero. La nuova normativa lascia ai Cantoni un margine di manovra normativo quanto alla sua applicazione; sono infatti liberi di definire a quale servizio compete la ricezione delle schede. Normalmente questo compito sarà affidato ai Comuni che ovviamente dovranno adottare misure e precauzioni anche per questa procedura in modo da garantire il rispetto delle disposizioni pertinenti al voto fedele (cfr. art. 6 cpv. 1 A-LDP).

⁷ RU 1960 1341. Con la legge federale del 30 marzo 1960 concernente la facilitazione dell'esercizio del diritto di voto e la semplificazione delle operazioni elettorali (CS 1 159) i Cantoni furono comunque già autorizzati ad aprire i seggi dalla sera prima del giorno dell'elezione o della votazione.

⁸ FF 1975 I 1328

Articolo 8a Voto elettronico

Capoverso 1

In base al diritto vigente la procedura di autorizzazione delle prove del voto elettronico prevede due livelli. Da un lato i Cantoni devono richiedere al Consiglio federale una cosiddetta autorizzazione di principio che viene rilasciata per una durata massima di due anni, se il richiedente soddisfa i necessari presupposti. Dall'altro, i Cantoni devono chiedere alla Cancelleria federale un nulla osta per ogni singola prova. Nell'ambito della procedura di ammissione, la Cancelleria federale esamina se sono ancora soddisfatte le condizioni per lo svolgimento della prova. Questa procedura a due livelli deve essere abrogata e sostituita con una più semplice. Il GEVE raccomanda di mantenere l'autorizzazione da parte del Consiglio federale⁹. Il rispetto dei requisiti di diritto federale deve essere controllato nell'ambito di una certificazione (accreditata) dei sistemi e del loro esercizio (cfr. in merito art. 8d cpv. 1 lett. a A-LDP). Spetterà invece al Consiglio federale valutare l'esistenza di tutti i presupposti e in particolare valutare i rischi dell'impiego del voto elettronico (art. 8d cpv.1 e 2 A-LDP). Il fatto che l'impiego del voto elettronico in occasione di scrutini federali sia sottoposto ad autorizzazione è in sintonia con il fatto che il Consiglio federale stabilisce, conformemente al capoverso 2, le prescrizioni materiali supplementari per il voto elettronico. L'obbligo di ottenere un'autorizzazione chiarisce inoltre che i Cantoni sono liberi di decidere se utilizzare il voto elettronico e presentare una richiesta in tal senso al Consiglio federale. Il diritto federale non attribuisce agli aventi diritto di voto alcun diritto di votare per via elettronica.

Contrariamente a quanto avviene oggi per la fase sperimentale, l'articolo 8a capoverso 1 A-LDP non fa una distinzione tra votazione ed elezione per quanto riguarda l'obbligo di ottenere un'autorizzazione per il voto elettronico. Dato che il sistema di voto elettronico impiegato e i relativi processi operativi non sono fundamentalmente diversi, l'autorizzazione deve poter essere concessa indifferentemente per tutti i tipi di scrutinio.

Capoverso 2

L'organizzazione e lo svolgimento degli scrutini – anche quelli su oggetti federali – sono perlopiù di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Secondo l'articolo 10 capoverso 2 LDP i Cantoni emanano le necessarie disposizioni e, secondo l'articolo 83 LDP, il diritto cantonale si applica se non vi sono disposizioni pertinenti né nella LDP né nei disposti federali esecutivi. Per quanto riguarda le procedure di voto, la legislazione federale prevede finora soltanto prescrizioni di base. Le peculiarità tecniche del voto elettronico rendono invece necessarie prescrizioni federali supplementari, tra cui standard uniformi in materia di trasparenza e di sicurezza. In questo modo si può garantire che il voto elettronico potrà essere introdotto a livello svizzero in modo affidabile.

Alcuni malfunzionamenti del voto elettronico possono assumere proporzioni notevoli: mentre le irregolarità concernenti i canali di voto tradizionali hanno raramente un effetto significativo sui risultati e i possibili danni sono limitati, i malfunzionamenti del voto elettronico potrebbero avere ripercussioni importanti se non vengono adottate contromisure appropriate. Le

⁹ Rapporto finale Gruppo di esperti sul voto elettronico (GEVE), pag. 38 (disponibile sotto: www.bk.admin.ch > Diritti politici > Vote électronique > Rapporti e studi).

disposizioni legali devono tener conto di questa particolarità. Tra l'altro garantire la sicurezza e la verificabilità del voto elettronico è impegnativo. La formulazione di requisiti efficaci e al tempo stesso attuabili richiede non solo la conoscenza delle disposizioni legali e della prassi vigente nel campo dei diritti politici, ma anche conoscenze specialistiche aggiornate nei settori della tecnologia della sicurezza generale e della crittografia. Di conseguenza le prescrizioni corrispondenti devono essere emanate a livello federale.

Secondo il rapporto finale del GEVE le prescrizioni federali attualmente contenute a livello di ordinanza sono appropriate. Corrispondono allo stato della tecnica e forniscono anche a lungo termine un quadro appropriato per un voto elettronico affidabile. Non hanno dunque fondamentalmente bisogno di essere modificate. Tuttavia, dovranno poter essere modificate tempestivamente qualora nuovi sviluppi dovessero seriamente minacciare la sicurezza del voto elettronico. Si giustifica dunque oggettivamente che a stabilire i requisiti dettagliati sia il Consiglio federale.

Articolo 8b Verificabilità del voto elettronico e della correttezza dello spoglio dei voti espressi elettronicamente

Questa disposizione stabilisce che la verificabilità completa è un requisito centrale che le procedure di voto elettronico devono soddisfare. La verificabilità completa significa che dal momento del voto fino alla determinazione dei risultati possono essere individuati grazie a mezzi indipendenti i malfunzionamenti sistematici dovuti a errori di software, errori umani o tentativi di manipolazione. Nel fare ciò va garantito il segreto del voto. Dal momento in cui vengono espressi al momento in cui vengono decrittati, i voti non possono essere privi di cifratura. La verificabilità va oltre i requisiti posti alle altre procedure di voto: l'intero processo di elezione o di votazione (dal voto alla determinazione dei risultati) deve poter essere controllato, tutelando il segreto del voto. Dal punto di vista redazionale, la verificabilità deve essere disciplinata in modo diverso in base alla fase della procedura, pertanto i capoversi 1 e 2 stabiliscono la verificabilità dell'espressione del voto (verificabilità individuale) e il capoverso 3 la verificabilità della determinazione dei risultati (verificabilità universale).

Capoverso 1

La verificabilità individuale consente agli aventi diritto di voto di controllare che il loro voto sia stato trasmesso e registrato secondo la loro volontà. Possono così accertare che il voto non sia stato modificato nell'apparecchio usato per votare o durante la trasmissione all'urna elettronica. Devono poter verificare in modo affidabile che il voto è stato trasmesso correttamente. Questa formulazione rinvia al fatto che l'efficacia e l'affidabilità del controllo non dipendono soltanto dalla percezione degli aventi diritto di voto ma anche da come sono stati concepiti i sistemi e i loro processi operativi. L'affidabilità dipende da criteri obiettivi. A causa del segreto del voto, gli aventi diritto di voto sono gli unici in grado di verificare che il loro voto sia stato registrato secondo la loro volontà. In base alla prassi attuale, la verificabilità individuale è garantita grazie all'invio agli aventi diritto di voto di codici di verifica individuali specifici per ogni opzione di voto. Se sullo schermo appaiono i codici esatti, gli aventi diritto di voto possono presumere che il loro voto sia pervenuto correttamente. La verificabilità individuale è sicura se i codici rimangono confidenziali. Sono quindi necessari requisiti particolari per generarli e stamparli. I codici sono inviati per posta – dunque in modo

indipendente dai sistemi informatici – e non sono dunque leggibili neppure da un eventuale malware presente sull'apparecchio utilizzato per votare. I votanti non sono tenuti a verificare il loro voto ma si può partire dal presupposto che ci sia sempre un certo numero di votanti che effettua questo controllo. È dunque molto probabile che le manipolazioni sistematiche saranno individuate. A tale scopo è già sufficiente che un numero limitato di votanti verifichi il proprio voto mediante i codici ricevuti e segnali eventuali incongruenze alle autorità o interrompa il processo di voto. Spetta ai Cantoni istruire gli aventi diritto di voto sulle possibilità di controllo. Oltre alla verificabilità individuale, i mezzi di controllo comprendono anche la verifica della corretta connessione con il portale di voto. Fornendo regolarmente istruzioni agli aventi diritto di voto è possibile promuovere in modo duraturo un approccio responsabile al voto.

Capoverso 2

Dopo essere stato espresso il voto deve essere memorizzato in varie componenti del sistema configurate in modo diverso e poste sotto la responsabilità di persone diverse. Questa misura garantisce che, tra il momento in cui è stato espresso e l'inizio del conteggio, nessun voto sia modificato o cancellato senza che nessuno se ne accorga a causa di un attacco riuscito o di un malfunzionamento di una singola componente.

La memorizzazione del voto su più componenti consente di stabilire se una di queste componenti non memorizza correttamente il voto. Questo presuppone che al momento della votazione il voto raggiunga almeno una componente che funziona correttamente. In tal senso i Cantoni, o i fornitori di sistema da essi incaricati, devono garantire che un codice di verifica (cfr. capoverso 1) possa essere calcolato e mostrato correttamente soltanto se sono utilizzati gli elementi crittografici segreti di tutte le componenti. Dato che una componente che funziona correttamente non rivela i suoi elementi crittografici segreti, il codice di verifica che appare conferma che questa componente ha ricevuto il voto.

Capoverso 3

Le tappe del processo di votazione ed elezione successive alla registrazione del voto sono verificabili mediante la verificabilità universale. Queste tappe comprendono in particolare un'anonimizzazione supplementare mediante un ripetuto mescolamento crittografico e la decodifica dei voti. Il mescolamento crittografico modifica l'ordine e la codifica dei voti. Il mescolamento è una misura che serve a garantire il segreto del voto. Ad ogni tappa intervengono persone diverse che utilizzano mezzi tecnici configurati in modo diverso. Lo svolgimento corretto di ogni tappa deve essere attestato mediante una prova crittografica. Queste cosiddette dimostrazioni a conoscenza zero (zero knowledge proofs) consentono di provare che non si sia verificata una manipolazione senza però divulgare alcuna informazione che potrebbe mettere in pericolo il segreto del voto. Verificando in modo indipendente i voti non mescolati, quelli mescolati e quelli decodificati in relazione alle prove crittografiche è possibile stabilire senza ombra di dubbio che i risultati della votazione o dell'elezione sono stati determinati correttamente. In questo modo si garantisce che i voti siano costantemente cifrati, dal momento in cui sono stati espressi fino alla loro decodifica a partire dal mescolamento crittografico. Per di più la chiave è ripartita tra più persone che utilizzano mezzi tecnici configurati in modo diverso. Le prove crittografiche garantiscono dunque che tutti i voti rimangano verificabili senza tuttavia violare il segreto del voto.

Il diritto federale non precisa *chi* debba verificare che i risultati siano stati determinati correttamente. La risposta è lasciata ai Cantoni, che possono dunque tener conto del loro contesto politico e sociale. Il diritto federale stabilisce quale controllo deve essere possibile. L'attribuzione della competenza di verificare i risultati rientra nell'ambito dell'autonomia organizzativa dei Cantoni. Il controllo potrebbe ad esempio essere eseguito da una commissione elettorale oppure da osservatori.

Se, nel caso di risultato risicato vengono rese verosimili irregolarità che, per genere ed entità, sono in grado di influire essenzialmente sull'esito a livello federale, secondo l'articolo 13 capoverso 3 LDP si procede a un *riconteggio*. Questa misura consente di verificare l'esattezza dei risultati. Anche il voto elettronico permette un riconteggio attendibile in quanto i voti decodificati possono essere ricontati, in teoria infinite volte, mediante mezzi tecnici indipendenti configurati in modo diverso. Inoltre, con diversi mezzi tecnici è possibile accertare ripetutamente perfino il corretto svolgimento delle *tappe che precedono* il conteggio. Al contrario le procedure convenzionali non consentono di ripetere il processo dopo che la carta di legittimazione è stata separata dalla scheda di voto.

Articolo 8c Pubblicità delle informazioni concernenti il sistema e il suo esercizio

La pubblicazione di informazioni sul sistema di voto elettronico e sul suo esercizio serve a verificare il corretto svolgimento del processo. La misura principale in questo contesto è la pubblicazione del codice sorgente del software del sistema di voto elettronico. Conformemente agli articoli 7a e 7b OVE, i Cantoni sono già oggi tenuti a pubblicare il codice sorgente del software di un sistema di voto elettronico completamente verificabile, unitamente a una documentazione sufficiente. Il codice sorgente permette di vedere in che modo il sistema deve registrare ed elaborare i voti. Il principio della trasparenza è importante e deve essere iscritto nella legge. Le informazioni pubblicate permettono agli specialisti di valutare la sicurezza e la qualità del sistema. Dal canto loro le autorità possono apportare tempestivamente miglioramenti qualora esperti esterni scoprissero difetti o debolezze. La pubblicazione di informazioni relative al sistema, in particolare al codice sorgente, e al suo esercizio consente un dibattito obiettivo e basato sui fatti. La disponibilità delle informazioni favorisce l'indipendenza da singole persone e organizzazioni. La verificabilità disciplinata all'articolo 8b A-LDP serve anche al principio di trasparenza. Mentre la verificabilità permette di controllare il voto e la determinazione del risultato, la pubblicazione di informazioni sul sistema e sul suo esercizio consente di farsi un'idea su come funzionano i sistemi indipendentemente da uno scrutinio concreto.

Articolo 8d Autorizzazione per il voto elettronico

Secondo l'articolo 8a capoverso 1^{bis} LDP il Consiglio federale può sottoporre l'autorizzazione del Cantone a svolgere sperimentazioni di voto elettronico a oneri o condizioni oppure, in ogni momento e vagliare tutte le circostanze, limitare il voto elettronico a luoghi, date o oggetti determinati. Con il passaggio all'esercizio ordinario è necessario disciplinare nella legge le condizioni per la concessione dell'autorizzazione del Consiglio federale. Va conservato il carattere politico dell'autorizzazione. Il Consiglio federale deve dunque continuare a poter limitare l'impiego del voto elettronico in determinate circostanze (cfr. in merito art. 8d cpv. 2 A-LDP).

Capoverso 1 lettera a

L'autorizzazione a impiegare il voto elettronico presuppone che siano soddisfatti tutti i requisiti di diritto federale. Non spetta in primis all'Amministrazione federale controllare se il sistema impiegato e i processi operativi soddisfano effettivamente tali requisiti. Questo controllo dettagliato deve essere affidato preferibilmente a un servizio di certificazione esterno, accreditato dal Servizio di accreditamento svizzero (SAS) (cfr. in merito art. 7 cpv. 2 lett. b–f e art. 7 cpv. 3 lett. b–e OVE). Il trasferimento del compito di controllo a un servizio di certificazione esterno aumenta l'indipendenza istituzionale della verifica e contribuisce alla garanzia della qualità. Deve essere possibile rinunciare all'accREDITAMENTO del servizio di certificazione soltanto in singoli casi. In base al diritto vigente è quanto accade con la certificazione del protocollo crittografico, la cui verifica richiede conoscenze altamente specialistiche di cui fondamentalmente dispongono le università e i politecnici. Un accREDITAMENTO non contribuirebbe molto a migliorare la garanzia della qualità, dato che la qualifica del servizio di verifica risulta in primo luogo dal suo curriculum scientifico. Il protocollo crittografico può dunque essere controllato in modo adeguato anche senza un accREDITAMENTO da parte del SAS.

I certificati sono validi soltanto per una durata limitata e devono in genere essere rinnovati ogni tre anni. Sull'arco di questo periodo, il servizio di certificazione svolge inoltre controlli intermedi periodici. I certificati e gli attestati di cui all'articolo 8d capoverso 1 lettera a vanno inviati alla Cancelleria federale. Lo stesso va fatto per il loro rinnovo. La Cancelleria federale può così verificare che vi siano tutti i certificati necessari e che siano validi.

Capoverso 1 lettera b

Per poter impiegare il voto elettronico i Cantoni devono gestire i rischi. Mediante una valutazione metodica devono costantemente identificare, analizzare e valutare i rischi del voto elettronico. Se la situazione cambia, devono adottare o far adottare misure affinché i rischi si mantengano a un livello sufficientemente contenuto. Alcuni rischi legati al voto elettronico sono inerenti al sistema tecnico. In questo caso, spetta in primo luogo al fornitore del sistema adottare le misure necessarie. I Cantoni che utilizzano il sistema in questione devono tuttavia essere a conoscenza dei rischi esistenti e delle misure adottate. Altri rischi riguardano invece i processi organizzativi all'interno dei Cantoni stessi. Dato che tali processi possono variare da un Cantone all'altro, ogni Cantone deve fare una propria valutazione. La gestione dei rischi è esaminata nell'ambito della certificazione dell'infrastruttura e del suo esercizio (cfr. in merito allegato all'OVE, n. 5.3).

Nell'ambito della procedura di autorizzazione il Consiglio federale verifica se i rischi sono stati valutati in modo plausibile e se, tenuto conto di tutte le circostanze, possono essere considerati accettabili. Spetta al servizio accreditato verificare, nell'ambito della procedura di certificazione, se la gestione dei rischi da parte dei Cantoni e dei fornitori di sistemi soddisfa gli standard in materia di sicurezza dell'informazione.

Capoverso 1 lettera c

Il voto elettronico deve consentire per quanto possibile anche agli aventi diritto di voto disabili di votare ed eleggere in modo autonomo. Questo canale di voto può contribuire ad adempiere il mandato di cui all'articolo 6 capoverso 2 A-LDP. Con l'articolo 8d capoverso 1 lettera c, la presa in considerazione delle esigenze degli elettori disabili diventa una condizione per ottenere l'autorizzazione di utilizzare il voto elettronico. La disposizione si rivolge ai Cantoni e, indirettamente, ai fornitori dei sistemi di voto elettronico. Non conferisce tuttavia agli aventi diritto di voto disabili il diritto di votare per via elettronica. La disposizione non esclude peraltro che gli aventi diritto di voto disabili abbiano bisogno di altri strumenti per poter effettivamente votare in modo autonomo. Si può ad esempio pensare a speciali apparecchi che permettono di riconoscere le informazioni riportate sulla carta di legittimazione.

Capoverso 2

L'autorizzazione del Consiglio federale deve in linea di principio avere una durata illimitata. Tuttavia, per garantire che le condizioni d'autorizzazione per l'impiego del voto elettronico siano costantemente soddisfatte, è necessaria una verifica periodica. Questo compito spetterà alla Cancelleria federale che, secondo l'articolo 1 capoverso 4 lettera a dell'ordinanza sull'organizzazione della Cancelleria federale (OrgCaF, RS 172.210.10), provvede affinché tutte le votazioni e elezioni federali si svolgano correttamente. Di conseguenza, i certificati e gli attestati (cfr. in merito le spiegazioni relative all'art. 8d cpv. 1 lett. a) devono essere inviati alla Cancelleria federale. Se dovessero mancare i certificati necessari, o quelli forniti dovessero rivelarsi insufficienti, oppure se altre condizioni per il rilascio dell'autorizzazione non dovessero essere temporaneamente o permanentemente soddisfatte, in qualità di autorità incaricata dell'esecuzione la Cancelleria federale potrà chiedere al Consiglio federale di sospendere o di ritirare l'autorizzazione. In questo caso si applicano i principi generali del diritto procedurale.

Articolo 8e Iscrizione al voto elettronico

Capoverso 1 lettera a

Alcuni Cantoni prevedono già che gli aventi diritto di voto che vogliono votare per via elettronica debbano iscriversi. A tale scopo la legislazione federale non prevede alcuna autorizzazione. Secondo l'articolo 8e A-LDP i Cantoni possono disporre che gli aventi diritto di voto si iscrivano al voto elettronico e ricevano soltanto il materiale di voto necessario a votare elettronicamente.

Il materiale di voto può essere inviato in formato elettronico (dematerializzazione) nella misura in cui il voto elettronico può essere accertato con sicurezza conformemente all'articolo 8b capoverso 1 A-LDP. In base allo stato attuale delle conoscenze, è necessario che gli aventi diritto di voto ricevano perlomeno una carta di legittimazione sulla quale sono riportati i codici di verifica e i codici di conferma per la verifica individuale del voto. L'invio di queste informazioni per posta, dunque in modo indipendente dai sistemi informatici, permette di garantirne la confidenzialità. Rispettando questo requisito si evita che gli autori di eventuali attacchi informatici scoprano tali informazioni. In questo modo gli aventi diritto di voto possono verificare in modo affidabile il loro voto. I Cantoni che prevedono una procedura di iscrizione

conformemente all'articolo 8e capoverso 1 A-LDP, sono autorizzati a non più inviare in formato cartaceo le schede di voto ed elettorali, le informazioni riguardanti la votazione, la guida elettorale e l'eventuale altra documentazione relativa alla procedura cantonale.

Se un Cantone prevede una procedura d'iscrizione conformemente all'articolo 8e capoverso 1 A-LDP, in taluni casi gli aventi diritto di voto iscritti non avranno più a disposizione tutti i canali di voto. L'iscrizione al voto elettronico comporta in questi casi una limitazione dei canali di voto utilizzabili. L'articolo 8e capoverso 1 A-LDP autorizza i Cantoni a prevedere questa procedura anche per gli scrutini federali.

Capoverso 1 lettera b

L'articolo 8e capoverso 1 lettera b A-LDP limita tuttavia questa facoltà dei Cantoni in quanto prevede che gli aventi diritto di voto iscritti debbano poter almeno votare alle urne se il voto elettronico non fosse possibile. Ciò potrebbe ad esempio accadere se sullo schermo dell'avente diritto di voto appare un codice di verifica errato oppure se il sistema non è disponibile a causa di un attacco distribuito di negazione del servizio (distributed denial of service attack; DDoS). Non spetterà agli aventi diritto di voto provare alle autorità che il voto elettronico era effettivamente impossibile. L'iscrizione al voto elettronico non deve finire per ostacolare l'esercizio del diritto di voto. Le persone incaricate della sorveglianza delle urne devono tuttavia poter stabilire se un avente diritto di voto ha già votato elettronicamente. Se non lo ha ancora fatto, deve essergli garantita la possibilità di votare, sempre che sia stato attestato il suo diritto di voto.

Capoverso 1 lettera c

Se un avente diritto di voto ha scelto di iscriversi al voto elettronico, dovrà poter revocare la sua iscrizione conformemente all'articolo 8e capoverso 1 lettera c A-LDP. La revoca deve essere possibile prima di ogni scrutinio, ma vanno osservati i termini per la preparazione dello scrutinio. È dunque possibile prevedere che la revoca non sarà effettiva dal prossimo scrutinio ma soltanto da quello successivo. Spetterà ai Cantoni stabilire entro quando deve essere revocata l'iscrizione affinché la revoca sia effettiva dal prossimo scrutinio.

Capoverso 2

L'articolo 8e capoverso 2 A-LDP conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire le condizioni affinché i Cantoni possano inviare agli aventi diritto di voto che si sono iscritti al voto elettronico tutto il materiale di voto per via elettronica (dematerializzazione completa). Attualmente non vi sono i presupposti per introdurre un processo di voto *completamente* elettronico e nel contempo affidabile senza ricorrere a mezzi sproporzionati. La sicurezza del voto elettronico, ossia la verificabilità individuale, poggia infatti come detto sull'invio dei codici di verifica in modo indipendente dai sistemi informatici. Anche se la dematerializzazione completa del voto elettronico non sarà fattibile in un futuro immediato, la legge deve prevedere la possibilità di questo sviluppo.

Articoli 12, 38 e 49

Le fattispecie di cui agli articoli 12 capoverso 1 lettere a–d, 38 capoverso 1 lettere a–d e 49 capoverso 1 lettere a–d LDP, in base alle quali è definita la nullità delle schede di voto o di quelle elettorali, sono per loro natura inapplicabili o poco sensate per il voto elettronico. Per fare chiarezza le disposizioni degli articoli 12 capoverso 1 lettera b, 38 capoverso 1 lettera c e 49 capoverso 1 lettera c A-LDP stabiliscono che nel voto elettronico le schede riempite non a mano non sono nulle.

Il diritto vigente obbliga i Cantoni a disciplinare le condizioni di validità e i motivi di invalidità del voto elettronico (art. 12 cpv. 3, 38 cpv. 5 e 49 cpv. 3 LDP). Ad eccezione delle elezioni con campi di testo liberi, i sistemi di voto elettronico non ammettono fundamentalmente alcun voto nullo. In pratica è comunque necessario distinguere tra l'espressione valida della volontà dell'avente diritto di voto e quella illecita, ad esempio i voti espressi più volte o il voto da parte di persone non autorizzate. In questi casi non si tratterà tanto di voti nulli quanto di invalidità dei voti. Quale sia il miglior modo di soddisfare il bisogno normativo dipende dalle procedure cantonali. La disposizione aggiunta agli articoli 12 capoverso 2, 38 capoverso 4 e 49 capoverso 2 A-LDP lascia pertanto ai Cantoni il compito di disciplinare le cause di nullità e di invalidità.

Articolo 47 capoverso 1^{ter}

Nei Cantoni con sistema maggioritario che non prevedono l'elezione tacita, può in linea di massima essere eletto chiunque ha diritto di voto in materia federale. Dal 1° novembre 2015 questi Cantoni hanno la possibilità di pubblicare le informazioni riguardanti le candidature presentate entro il termine all'autorità elettorale cantonale. Oltre alla pubblicazione, queste candidature devono potere essere registrate anche nel sistema di voto elettronico. La preregistrazione delle candidature consente ai votanti da un lato di non dovere più inserire da sé i dati relativi al candidato presentatosi per il quale desiderano votare e, dall'altro, di verificare il loro voto. Come finora rimarrà possibile votare in modo valido per un avente diritto di voto non candidatosi. In questo caso, data la sua natura, il voto potrà tuttavia essere verificato soltanto parzialmente in quanto il sistema segnalerà che il voto è stato attribuito a una persona che non si è candidata.

Articolo 84

Capoverso 2

Conformemente all'articolo 84 capoverso 2 LDP l'impiego di mezzi tecnici per le elezioni e le votazioni deve essere approvato dal Consiglio federale. Con la circolare del 18 maggio 2016 il Consiglio federale ha regolamentato la prassi relativa a questa disposizione¹⁰. In particolare autorizza in modo generale per lo scrutinio l'impiego di apparecchi di conteggio delle banconote e di bilance di precisione. Inoltre, definisce le condizioni per la registrazione e il conteggio elettronici delle schede (scrutinio elettronico o e-counting). Le procedure di conteggio elettronico delle schede finora impiegate sono dichiarate approvate e non

¹⁰ Circolare del Consiglio federale del 18 maggio 2016 ai Governi cantonali concernente l'accertamento dei risultati delle votazioni popolari federali mediante mezzi tecnici (FF 2016 3613).

necessitano di una nuova approvazione da parte del Consiglio federale (cfr. in merito circolare 2016, n. 3.1). Tuttavia, i Cantoni che impiegano queste procedure approvate devono notificarlo alla Cancelleria federale e soddisfare le condizioni contenute nella circolare. Le procedure non menzionate nella circolare necessitano di un'autorizzazione. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale si è occupata della prassi relativa alla procedura di scrutinio elettronico e il 5 settembre 2017 ha presentato un rapporto in merito¹¹.

L'obiettivo della nuova disposizione di cui all'articolo 84 capoverso 2 A-LDP è quello di tenere conto dell'attuale prassi e delle raccomandazioni della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Il Consiglio federale ritiene che sia sensato stabilire standard unici per l'impiego di determinati mezzi tecnici. Altri settori possono invece essere lasciati ai Cantoni senza bisogno di armonizzazione o autorizzazione. La nuova disposizione in virtù dell'articolo 84 capoverso 2 A-LDP conferisce dunque esplicitamente al Consiglio federale la competenza di stabilire direttive per l'impiego di mezzi tecnici per le procedure di elezione e di votazione. Il Consiglio federale si baserà a tale scopo sulla prassi in vigore conformemente alla circolare del 2016. I requisiti a contenuto normativo devono essere disciplinati a livello di ordinanza.

Per quanto riguarda l'obbligo di autorizzazione si dovrebbe passare da un obbligo generale a un obbligo di autorizzazione selettivo. Il Consiglio federale deve essere competente per prevedere a livello di ordinanza l'obbligo di autorizzazione per determinate procedure. Secondo il Consiglio federale sottoporre all'autorizzazione tutti i mezzi tecnici sarebbe esagerato e non fattibile. L'obbligo di autorizzazione deve invece essere limitato alle procedure che sono essenziali per la garanzia dell'affidabilità e che richiedono un particolare obbligo di diligenza.

Capoverso 3

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha raccomandato di obbligare i Cantoni che utilizzano procedure di conteggio elettronico a verificare la plausibilità dei risultati mediante campioni statisticamente significativi¹². Il Consiglio federale si è allineato a questa raccomandazione e ha confermato di ritenere sensato controllare la plausibilità dei risultati¹³. Il conteggio meccanico delle schede di voto non permette un controllo a occhio nudo. Pertanto, la correttezza dei risultati ottenuti mediante il conteggio elettronico non può essere facilmente controllata. Per verificare l'affidabilità dei risultati sono necessarie misure supplementari, che tuttavia non devono essere impegnative al punto tale da vanificare l'aumento di efficienza realizzato grazie al conteggio elettronico. Il controllo della plausibilità mediante metodi statistici permette di garantire l'affidabilità dei risultati. A tale scopo si deve rilevare un campione casuale e rappresentativo di schede che viene in seguito contato a mano. La procedura di rilevamento del campione dovrebbe essere stabilita in funzione delle circostanze (circondario elettorale, tasso di partecipazione ecc.). Le dimensioni del campione devono essere definite in modo che sia possibile dimostrare, in modo sufficiente dal profilo statistico, ossia in modo

¹¹ Conteggio elettronico dei voti (e-counting). Rapporto del 5 settembre 2017 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (FF 2018 123). Questo rapporto precede una valutazione del Controllo parlamentare dell'Amministrazione, che è stata presentata alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale con il rapporto del 9 febbraio 2017 (FF 2018 137).

¹² FF 2018 131 seg. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha confermato questa richiesta nel rapporto breve del 23 marzo 2018 (FF 2018 2683 seg.).

¹³ Parere del Consiglio federale del 1° dicembre 2017 concernente il Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 5 settembre 2017 (FF 2018 179) e Parere del Consiglio federale del 16 maggio 2018 concernente il Rapporto riassuntivo della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 23 marzo 2018 (FF 2018 2689).

significativo che è costantemente garantito il buon funzionamento dei mezzi tecnici. Secondo l'articolo 84 capoverso 3 A-LDP spetta ai servizi competenti secondo il diritto cantonale dimostrare la plausibilità dei risultati. La procedura concreta dovrà essere stabilita in un piano operativo.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

La nuova normativa sul voto elettronico non comporta costi supplementari per la Confederazione, in particolare in termini di personale. Nell'ambito della procedura di autorizzazione, si prevede un onere amministrativo ridotto poiché viene eliminata l'attuale procedura a due livelli, ossia l'autorizzazione di principio del Consiglio federale e il nulla osta della Cancelleria federale. Tuttavia, con la nuova procedura non ci saranno risparmi. Infatti, dato che durante l'esercizio ordinario il rispetto dei requisiti posti dal diritto federale ai sistemi e al loro esercizio sarà controllato soprattutto nell'ambito della certificazione accreditata, i relativi costi saranno a carico dei Cantoni.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

I Cantoni, e in parte anche i Comuni, decidono autonomamente se offrire il voto elettronico. L'avamprogetto non ha dunque alcuna ripercussione immediata sui Cantoni e i Comuni, stabilisce invece le condizioni in base alle quali il voto elettronico può essere utilizzato quale terzo canale di voto ordinario in occasione di scrutini federali. Riducendo il trattamento manuale delle schede di voto, alcuni Cantoni si aspettano un aumento dell'efficienza nel conteggio e un numero inferiore di voti nulli. Taluni Cantoni auspicano inoltre di risparmiare sui costi, in particolare quando sarà possibile dematerializzare in parte o completamente il materiale di voto per gli aventi diritto che si sono iscritti al voto elettronico.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

L'avamprogetto non è espressamente contenuto nel programma di legislatura. Nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁴ sul programma di legislatura 2015–2019 è stato annunciato il quarto rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico. Il presente avamprogetto e il relativo rapporto esplicativo rendono tale rapporto superfluo. Il provvedimento 17 «proseguire e attuare la strategia in materia di voto elettronico» che figura sotto l'obiettivo 3 del decreto federale del 14 giugno 2016¹⁵ sul programma di legislatura 2015–2019 è in relazione diretta con il presente avamprogetto.

¹⁴ FF 2016 909, in particolare 1015 seg.

¹⁵ FF 2016 4605

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Il progetto Vote électronique è legato alle seguenti strategie del Consiglio federale:

- Strategia Svizzera digitale del 5 settembre 2018¹⁶;
- Strategia di e-government Svizzera¹⁷.

Il progetto Vote électronique è inserito nella Strategia Svizzera digitale nel campo d'azione «Partecipazione politica ed e-government»¹⁸. Inoltre il voto elettronico è uno dei progetti strategici delle Linee guida di e-government Svizzera¹⁹.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'avamprogetto si fonda sull'articolo 39 capoverso 1 Cost. che attribuisce alla Confederazione la competenza di disciplinare l'esercizio dei diritti politici in materia federale. Il voto elettronico promuove un preciso e quindi corretto accertamento del risultato e contribuisce in questo modo alla libertà di voto sancita nell'articolo 34 Cost. Le disposizioni costituzionali garantiscono l'esercizio dei diritti politici, ma non prescrivono che gli aventi diritto di voto debbano obbligatoriamente avere a disposizione più canali di voto.

5.2 Raccomandazioni internazionali

La Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa Rec[2017]5²⁰ contiene standard relativi al voto elettronico. Pur non essendo vincolanti, essi offrono indicazioni su come definire le basi giuridiche in modo da garantire i principi democratici nel voto elettronico. La Raccomandazione del Consiglio d'Europa è stata modificata nel 2017 e sostituisce quella datata 2004. Il presente avamprogetto è in linea con gli standard raccomandati. Per quanto riguarda il voto elettronico si chiede in particolare la verificabilità, la certificazione del sistema e del suo esercizio e un'adeguata gestione del rischio.

5.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettera a Cost., l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

5.4 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto non prevede deleghe di competenze legislative.

¹⁶ Strategia Svizzera digitale, pag. 22, disponibile su www.ufcom.ch > Svizzera digitale e internet > Svizzera digitale.

¹⁷ www.egovernment.ch > Aprire menù > Attuazione > Strategia di e-government Svizzera.

¹⁸ Piano d'azione Svizzera digitale, n. 5.2, disponibile su: www.ufcom.ch > Svizzera digitale e internet > Svizzera digitale

¹⁹ www.egovernment.ch > Aprire menù > Attuazione > Linee guida

²⁰ Disponibile in inglese e francese www.coe.int > Comitato dei Ministri > CM Search.

5.5 Protezione dei dati

L'avamprogetto è conforme alla legislazione sulla protezione dei dati.