

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (Prove del voto elettronico)

La revisione dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (ODP) comporta la rielaborazione integrale e la rinumerazione delle disposizioni contenute nella sezione 6a, dedicata alle prove del voto elettronico. Il presente rapporto esplicativo segue la nuova struttura degli articoli. In un documento separato si presenta un compendio delle disposizioni abrogate e di quelle che sono state integrate nell'ordinanza della Cancelleria federale.

Art. 27a Autorizzazione di principio del Consiglio federale

Capoverso 1: per svolgere una prova del voto elettronico il Consiglio federale deve avere la facoltà di accordare un'autorizzazione di principio per una determinata durata. Questa autorizzazione, come nel caso di quella attuale, deve essere pubblicata sul Foglio federale. La nozione di «autorizzazione di principio» indica che il Consiglio federale autorizza le prove solo sul principio. È compito infatti della Cancelleria federale verificare, per ogni scrutinio, che tutte le condizioni previste per lo svolgimento di una prova sono (ancora) soddisfatte (art. 27e P-ODP). Se ciò è il caso, essa concede il suo nulla osta. Il diritto vigente offre già la possibilità al Consiglio federale di accordare autorizzazioni (di principio) forfetarie; con l'introduzione del nulla osta della Cancelleria federale tali autorizzazioni potranno diventare la regola.

Il *capoverso 2* disciplina la durata massima per cui è possibile accordare un'autorizzazione di principio ai Cantoni che desiderano svolgere per la prima volta una prova del voto elettronico. Come avveniva finora, essi potranno coinvolgere nella prova fino al 30 per cento del loro elettorato, oltre agli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto registrati nel loro territorio (cfr. art. 27f P-ODP). Dopo la prima prova i Cantoni coinvolti dovranno consegnare un rapporto intermedio alla Cancelleria federale; al termine della quinta prova le inoltreranno un rapporto finale. Nel caso in cui la valutazione delle prime cinque prove risulti positiva, i Cantoni – nell'ambito di un'autorizzazione di principio – saranno autorizzati a svolgere altre prove (si veda anche il terzo rapporto del Consiglio federale del **14 giugno 2013** sul voto elettronico, FF 2013 **xxxx**).

Il *capoverso 3* riprende fundamentalmente la disposizione dell'articolo 27c capoverso 3 ODP. L'autorizzazione di principio del Consiglio federale deve essere rilasciata, su richiesta del Cantone, per un periodo relativamente lungo. In una prima fase, la durata massima sarà limitata a due anni, così come indicato nel terzo rapporto sul voto elettronico e come concordato coi Cantoni. Per quel che riguarda le cinque prove da svolgere senza irregolarità, può trattarsi tanto di elezioni quanto di votazioni. L'autorizzazione di principio forfetaria riguarda invece solo le votazioni popolari, dato che le procedure per una votazione differiscono sensibilmente da quelle adottate per un'elezione (secondo il sistema proporzionale) (cfr. cpv. 4).

Il *capoverso 4* chiarisce che l'autorizzazione di principio forfettaria di cui al *capoverso 3* non vale per le prove del voto elettronico organizzate nell'ambito delle elezioni del Consiglio nazionale. Per tali prove è necessaria infatti una speciale autorizzazione di principio del Consiglio federale.

Il *capoverso 5* riprende il contenuto dell'articolo *27a* *capoverso 3* ODP, adeguando la disposizione alla nuova procedura.

Art. 27b Condizioni

La *lettera a* riprende parte delle disposizioni contenute nell'articolo *27d* ODP. L'articolo *27d* *capoverso 1* ODP è ripreso per l'essenziale.

Come per i due canali di voto convenzionali, anche nel caso del voto elettronico non è possibile che ogni volta siano rispettati *tutti* i principi menzionati; gli abusi, infatti, non si possono escludere. Essi vanno però impediti nella misura del possibile attraverso l'adozione di misure adeguate ed efficaci. Le misure sono considerate adeguate quando il rapporto fra l'obiettivo da raggiungere e i mezzi necessari per farlo risulta equilibrato; sono considerate efficaci se esse esplicano i loro effetti. Le disposizioni dell'articolo *27b* *lettera a* numeri 1–5 riprendono quelle contenute nell'articolo *27d* *capoverso 1* *lettere a–d* ed *f* ODP. Esse elencano in maniera *non esaustiva* a che cosa queste misure devono riferirsi. L'articolo *27d* *capoverso 1* *lettera e* ODP non viene ripreso, ma questa esigenza risulta dall'ordinanza della Cancelleria federale.

Lettera b: il Consiglio federale accorda l'autorizzazione di principio solo se la Cancelleria federale ha appurato che le prove con il sistema prescelto dal Cantone si possono svolgere conformemente al diritto federale. Nella sua ordinanza la Cancelleria federale stabilisce quali certificati o documenti devono essere prodotti affinché la stessa Cancelleria possa sottoporre un parere positivo al Consiglio federale.

Art. 27c Domanda

La *lettera a* chiede, a livello di Consiglio federale, che la domanda contenga non più una documentazione ma un'assicurazione che la prova si svolgerà conformemente alle disposizioni del diritto federale. A livello politico questa misura è sufficiente, tanto più che il Consiglio federale non è l'istanza adatta per verificare una documentazione voluminosa. In futuro il controllo si svolgerà nell'ambito della procedura di nulla osta della Cancelleria federale (art. *27e* P-ODP). D'altro canto, la *lettera a* è stata completata da una disposizione che finora era inserita nell'articolo *27d* *capoverso 3* ODP; sul piano tematico essa si adatta meglio al presente articolo.

La *lettera b* corrisponde all'articolo *27b* *capoverso 1* *lettera b* ODP.

Lettera c: l'indicazione del sistema che sarà impiegato e dei relativi certificati o documenti serve alla Cancelleria federale per sottoporre al Consiglio federale la sua proposta per il rilascio di un'autorizzazione di principio.

Lettera d: dato che, a seguito dell'estensione progressiva del nuovo canale di voto, la percentuale dell'elettorato autorizzato a votare per via elettronica potrà variare da Cantone a Cantone, ogni Cantone dovrà indicare di volta in volta la percentuale massima dell'elettorato che intende coinvolgere nelle prove.

Lettera e: dato che un Cantone può presentare una domanda per più prove, deve indicare la durata massima per cui è richiesta l'autorizzazione di principio. La possi-

bilità di concedere l'autorizzazione per più prove si fondava finora sugli articoli 8a della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP, RS 161.1) e 27c capoverso 3 ODP, ma nella pratica non è mai stata sfruttata. In futuro le domande per più prove dovranno diventare la norma.

Art. 27d Contenuto dell'autorizzazione di principio

L'articolo 27d riprende la disposizione dell'articolo 27c capoverso 1 ODP. Le uniche modifiche, di natura linguistica, tengono conto della nuova procedura di autorizzazione. Il termine «scrutini» è più generico e ingloba tanto le elezioni quanto le votazioni. Inoltre, nella lettera b non si parla più di «Comuni», ma di «territorio». La vecchia formulazione non teneva conto della situazione specifica di ciascun Cantone, ad esempio del fatto che in alcuni Cantoni gli elettori svizzeri all'estero sono gestiti, per quanto riguarda l'organizzazione delle prove, a livello cantonale.

Art. 27e Nulla osta della Cancelleria federale

Secondo il *capoverso 1*, per ogni scrutinio svolto con il voto elettronico un Cantone, oltre all'autorizzazione di principio accordata dal Consiglio federale, deve ottenere il nulla osta della Cancelleria federale. Considerato che in futuro il Consiglio federale rilascerà un'autorizzazione di principio per più prove, la Cancelleria federale sarà tenuta a verificare se le condizioni sono (ancora) soddisfatte per ogni scrutinio. Il nulla osta della Cancelleria federale è paragonabile all'approvazione delle disposizioni esecutive cantonali conformemente all'articolo 28 capoverso 1 ODP (cfr. anche art. 27k, 27m e 27n dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, OLOGA). La base legale per l'emaneazione di un'ordinanza della Cancelleria federale è data dall'articolo 48 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 31 capoverso 1 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

Il *capoverso 2* delega alla Cancelleria federale la competenza di stabilire le condizioni per la concessione del nulla osta. Le disposizioni corrispondenti sono disciplinate nell'ordinanza della Cancelleria federale. Il secondo periodo si riferisce all'applicazione di queste disposizioni in casi singoli. Se le condizioni previste sono soddisfatte la Cancelleria federale deve concedere il nulla osta. Essendo perlopiù di natura tecnica, queste condizioni vengono disciplinate nell'ordinanza della Cancelleria federale. Affinché la Cancelleria conceda il suo nulla osta a un Cantone è necessario ovviamente che siano adempite anche le condizioni fissate nell'ODP.

Il *capoverso 3* disciplina la comunicazione ai Cantoni. La decisione non viene pubblicata sul Foglio federale, ma inviata direttamente ai Cantoni.

Capoverso 4: se, malgrado l'autorizzazione di principio accordata dal Consiglio federale, la Cancelleria federale rifiuta di concedere il nulla osta e il Cantone interessato non ne condivide la decisione, il Consiglio federale è chiamato a decidere sulla domanda. In un simile caso straordinario è la stessa Cancelleria federale che sottopone la domanda cantonale alla decisione del Consiglio federale. La possibilità di delega verso l'alto si rifà alla procedura adottata per l'approvazione di atti normativi cantonali (cfr. art. 27n OLOGA).

Il *capoverso 5* riprende con lievi modifiche la disposizione dell'articolo *27a* capoverso 2 ODP. Anche in questo caso non si parla più di «elezioni e votazioni popolari» ma di «scrutini».

Art. 27f Limiti

Capoverso 1: a lungo termine si dovrà fare in modo che l'intero elettorato sia ammesso a votare per via elettronica. Per far questo è però necessario che i sistemi impiegati soddisfino tutti i nuovi requisiti in materia di sicurezza (i cosiddetti sistemi di seconda generazione). La Confederazione e i Cantoni hanno stabilito di comune accordo un'attuazione a tappe di queste esigenze. Questo scaglionamento dovrà essere tenuto in considerazione nel quadro dell'innalzamento dei limiti attualmente in vigore, ossia il 10 per cento del corpo elettorale svizzero e il 30 per cento dell'elettorato di ciascun Cantone (esclusi gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto). I limiti sono fissati nell'ODP, mentre l'ordinanza della Cancelleria federale stabilisce le esigenze concrete che devono essere soddisfatte in tal senso.

Capoverso 2: il primo periodo riprende la disposizione contenuta nel secondo periodo dell'articolo *27c* capoverso 2 ODP, che favorisce la partecipazione degli Svizzeri all'estero non includendoli nel computo dei limiti. Questo approccio è da ricondurre alle difficoltà che questa categoria di votanti riscontra nel voto per corrispondenza. Oltre agli Svizzeri all'estero, vengono favoriti anche gli aventi diritto di voto con disabilità; grazie al voto elettronico questa categoria ha per la prima volta la possibilità di votare in modo autonomo, nel rispetto della segretezza del voto. Per questa ragione il secondo periodo dà la facoltà al Consiglio federale di escludere anche questa categoria dal computo dei limiti. Nella disposizione si fa esplicita menzione degli ipovedenti. Ciò non significa però che dal computo dei limiti non si possano escludere anche categorie di aventi diritto di voto con disabilità di altra natura, tali da impedir loro di esercitare il diritto di voto in modo autonomo.

Art. 27g Aventi diritto di voto con disabilità

Per quanto riguarda la *rubrica*, il termine «disabili» contenuto nell'attuale disposizione dell'articolo *27e^{bis}* ODP viene sostituito con l'espressione «aventi diritto di voto con disabilità».

Il *capoverso 1* stabilisce il principio per cui si deve tenere conto delle esigenze degli aventi diritto di voto con disabilità.

Il *capoverso 2* permette alla Cancelleria federale di prevedere, nella sua ordinanza, agevolazioni per gli aventi diritto di voto con disabilità. Tuttavia, queste agevolazioni sono ammesse solo nella misura in cui non penalizzano in modo sostanziale le esigenze in materia di sicurezza.

Art. 27h Protezione dalle manipolazioni

Capoverso 1: in questa disposizione è mantenuto unicamente il principio che sancisce la protezione dalle manipolazioni della volontà dei votanti, inserito nell'articolo *27e* ODP assieme ad altre prescrizioni. Le singole disposizioni di dettaglio contenute negli attuali capoversi (cpv. 1–3 e 5–8 ODP) sono state stralciate, poiché contempla-

te – almeno per analogia – nell'articolo 27i (Verificabilità) e/o nell'ordinanza della Cancelleria federale.

Il *capoverso 2* riprende senza alcuna modifica l'articolo 27a capoverso 4 ODP. Inserita in questa sede, la disposizione si adegua meglio alla nuova sistemática della sezione 6a.

Art. 27i Verificabilità del voto elettronico

Capoverso 1: come indica il terzo rapporto del Consiglio federale, i sistemi dovranno permettere la verificabilità del voto elettronico (sistemi di seconda generazione). La verificabilità permette di verificare se il voto

- è davvero stato espresso conformemente all'intenzione del votante;
- è davvero stato registrato nel modo in cui è stato espresso;
- è davvero stato conteggiato nel modo in cui è stato registrato.

Lo strumento della verificabilità permette di controllare la plausibilità dei risultati di uno scrutinio.

Il *capoverso 2* stabilisce che i Cantoni che non vogliono aumentare la quota attuale dei loro elettori ammessi a una prova – o che intendono aumentarla, ma solo parzialmente – potranno continuare a utilizzare un sistema che non offre ancora, od offre solo parzialmente, la verificabilità (sistema di prima generazione). Essi dovranno però poter controllare in altro modo la plausibilità del risultato elettronico. Le disposizioni in materia saranno disciplinate nell'ordinanza della Cancelleria federale e si ispireranno alle misure già conosciute (precedentemente fissate nell'art. 27n^{bis} ODP). Beninteso, anche i Cantoni che nelle prove coinvolgono l'intero elettorato, e che utilizzano quindi dei sistemi verificabili, hanno la possibilità di controllare la plausibilità dei loro risultati unitamente alle misure previste nell'ordinanza della Cancelleria federale.

Il *capoverso 3* permette alla Cancelleria federale di emanare, nella sua ordinanza, disposizioni più dettagliate circa la verificabilità e il controllo della plausibilità.

Il *capoverso 4* è in parte ripreso dall'articolo 27n ODP. La prescrizione in base alla quale deve essere possibile effettuare un nuovo conteggio è stata stralciata, perché un'operazione del genere ha poco senso in una votazione elettronica. Al posto di riconteggiare i voti, bisognerà assicurarsi che sia possibile stimare l'incidenza di un'irregolarità. Ciò permetterà alle autorità giudiziarie di trarre le debite conseguenze.

Art. 27j Affidabilità dei sistemi

Il *capoverso 1* chiarisce che i Cantoni sono responsabili dell'affidabilità dei sistemi. In questo caso la Confederazione non prevede alcuna prescrizione specifica al voto elettronico, salvo quella che dispone che devono essere adottate «tutte le misure efficaci e adeguate» affinché lo scrutinio possa svolgersi correttamente. Per fare questo è possibile ricorrere alle pratiche correnti nell'industria.

Capoverso 2: come per i canali di voto convenzionali, anche nel caso del voto elettronico non si può escludere del tutto il rischio che i voti vadano persi per cause di forza maggiore (p. es. in un incendio, un terremoto ecc.). Per impedire che ciò avvenga è necessario adottare «misure efficaci e adeguate».

Art. 27k Impiego di un sistema gestito da terzi

Il *capoverso 1* disciplina il modo in cui i Cantoni che non dispongono di un proprio sistema di voto elettronico possono svolgere prove. Sono proposte due possibilità: a differenza di quanto succedeva finora, non è più contemplata solo la collaborazione con un altro Cantone (art. 27k^{bis} cpv. 1 ODP), ma anche quella con operatori privati. Questo aspetto è particolarmente importante per il cosiddetto Consortium Vote électronique, il cui sistema (una copia di quello zurighese) è gestito da un'impresa privata.

Capoverso 2: i dettagli devono essere disciplinati in un contratto di cui sarà parte contraente anche la Cancelleria federale.

Art. 27l Valutazione dei sistemi

Al *capoverso 1* si stabilisce che i sistemi vengano verificati in modo permanente per appurare che soddisfino determinati requisiti; questo compito è affidato a un ente esterno indipendente, riconosciuto dalla Cancelleria federale. I sistemi devono essere certificati in tal senso, in modo che possano essere utilizzati per prove in occasione di scrutini federali.

Secondo il *capoverso 2*, ogni importante modifica del sistema comporta un nuovo controllo da parte di un ente esterno riconosciuto.

Il *capoverso 3* attribuisce alla Cancelleria federale la facoltà di disciplinare i dettagli nella sua ordinanza.

Art. 27m Informazione degli aventi diritto di voto

Capoverso 1: finora questa disposizione si trovava nell'articolo 27d capoverso 3 ODP. Essa è stata lievemente rielaborata sotto il profilo linguistico e completata con un nuovo periodo riguardante la verificabilità (cfr. art. 27i P-ODP). Questa integrazione si giustifica per il seguente motivo: la procedura della verificabilità permette di rilevare eventuali irregolarità solo se essa è utilizzata anche dagli elettori. Siccome la verifica deve essere facoltativa, gli elettori devono conoscerne il senso e lo scopo, ma anche sapere come procedere in concreto. È anche importante che essi sappiano come comportarsi nel caso di irregolarità o altri problemi.

Capoverso 2: finora nell'articolo 27m capoverso 2 terzo periodo ODP si stabiliva che allo spoglio dei voti elettronici dovevano poter assistere rappresentanti degli aventi diritto di voto. In vista dell'estensione del voto elettronico è essenziale che gli elettori acquistino, o mantengano, la fiducia nei confronti di questa nuova forma di voto; per questo, si deve fare in modo che vi sia la maggior trasparenza possibile non solo nella procedura di spoglio, ma anche in tutte le altre operazioni importanti concernenti il voto elettronico, come il crittaggio e il decrittaggio dell'urna elettronica, nonché su tutta la documentazione in materia. Ciò non vuol dire naturalmente che bisogna rendere accessibili *tutte* le tappe e che vadano pubblicati *tutti* i documenti. Se vi sono fondati motivi che ne sconsigliano l'accesso o la pubblicazione, rimane sempre la possibilità – come è stato il caso finora – di respingere la domanda. A tale riguardo è possibile rifarsi alle eccezioni previste nella legge federale del

17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS 152.3), in particolare all'articolo 7.

Art. 27n Consulenza scientifica

L'articolo 27n riprende per l'essenziale le disposizioni dell'articolo 27o ODP.

Capoverso 1: d'ora in avanti sarà la Cancelleria federale ad occuparsi della consulenza scientifica per le prove del voto elettronico; il Consiglio federale si limiterà ad accordare autorizzazioni di principio per periodi relativamente lunghi e di conseguenza non si occuperà più delle singole prove, né del loro svolgimento puntuale e nemmeno della consulenza (scientifica). Va rilevato che i Cantoni saranno liberi di far svolgere a loro spese studi scientifici riguardanti le prove svolte sul loro territorio, in particolare quegli studi che esulano dalla consulenza ordinata dalla Cancelleria federale.

Capoverso 2: l'attuale articolo 27o capoverso 2 ODP viene modificato a seguito dell'adeguamento del primo capoverso (nuova competenza).

Il *capoverso 3* riprende l'articolo 27o capoverso 3 ODP con una lieve modifica redazionale.

Capoverso 4: anche in futuro i Cantoni dovranno fornire alla Cancelleria federale materiale statistico concernente le prove effettuate. Beninteso, questo materiale verrà rilevato in forma anonima prima di essere trasmesso. In questo caso i Cantoni non devono soltanto indicare il numero di voti elettronici espressi ogni giorno, ragione per la quale questo capoverso è formulato in maniera più generale, ma sono anche tenuti (secondo periodo) a comunicare alla Cancelleria federale le risultanze scaturite dagli studi scientifici condotti (cfr. cpv. 1).

Art. 27o Firma per via elettronica di domande di referendum e iniziative popolari federali

L'attuale articolo 27q ODP è stato ripreso con alcuni lievi adeguamenti. La formulazione potestativa attenua la portata della disposizione. D'altro canto viene ripresa, fra l'altro, la formulazione utilizzata nell'articolo 27b lettera a ODP («tutte le misure efficaci e adeguate»), in modo che sia garantita l'uniformità delle condizioni applicabili. L'introduzione della raccolta delle firme elettroniche per le iniziative popolari (il cosiddetto «e-collecting»), costituisce la terza delle quattro fasi del progetto Vote électronique. Finora non è stata effettuata alcuna sperimentazione di «e-collecting».