

Tema: il voto elettronico nelle votazioni ed elezioni – a che punto siamo?

Signor Presidente,
gentili Signore, egregi Signori,

ringrazio anzitutto la vostra Associazione per l'opportunità che mi viene offerta di affrontare il tema scelto.

Cercherò nel tempo concessomi di illustrare alcuni aspetti che concernono questo oggetto, ricordandovi che si riferisce ad uno strumento di applicazione dei diritti politici che come sapete, è argomento sensibile, delicato ed appassionante, e richiede quindi nel trattarlo un'attenzione particolare.

La mia pluriennale esperienza in materia e la conoscenza della realtà politica ed istituzionale acquisita durante già un trentennio di attività professionale presso lo Stato e segnatamente in questo settore, mi fa dire che sia giusto parlarne, discuterne, consapevole che esso potrebbe dividere l'opinione pubblica, i partiti sulla sua portata, sulle conseguenze, sulle opportunità; ma anche sui rischi e gli inconvenienti di natura giuridica, tecnica, finanziari, pratici e psicologici.

Per motivi didattici, ritengo utile introduttivamente spiegare che cosa si intende per voto elettronico. Le considerazioni, valutazioni ed apprezzamenti che seguono sono stati desunti dalla documentazione disponibile su questa materia sia a livello federale che cantonale. Mi riferisco in particolare ai rapporti del 2001 e 2006 del Consiglio federale.

Ci tengo infine a chiarire che in Ticino il tema dei diritti politici è suddiviso a livello di competenze tra il Dipartimento delle Istituzioni in termini generali, e la Cancelleria dello Stato su aspetti specifici. Si veda in particolare l'art. 1 del Regolamento d'applicazione.

Il voto elettronico rientra fra questi occupandosi il mio settore anche della gestione e sviluppo del sito web in collaborazione con il Centro sistemi informativi.

Del resto sul piano federale ed intercantonale l'oggetto è seguito e coordinato dalla Conferenza dei Cancellieri dello Stato.

Vale qui la pena elencare brevemente la cronistoria del processo di avvicinamento all'introduzione del voto elettronico in Svizzera:

- 2001 Primo rapporto
- 2002 Creazione delle basi legali (LF sui diritti politici)
- 2003 Ginevra: prime prove
- 2004 Ginevra: prime prove in occasione delle votazioni federali
- 2005 NE, ZH: prime prove durante le votazioni federali
- 2006 Secondo rapporto

- 2007 Basi legali: Legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero
- 2008 GE, NE, ZH: prove simultanee
- 2008 NE: prime prove per gli Svizzeri all'estero
- 2009 Contratto di collaborazione tra i Cantoni di BS e GE per gli Svizzeri all'estero e tra ZH e altri 7 Cantoni

Che cos'è il voto elettronico?

La rapida diffusione di mezzi di comunicazione digitali consente nuove possibilità di interazione e informazione nella quotidianità professionale e privata. Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione non si fermano neppure alle porte della cultura democratica della Svizzera. In particolare, la rete Internet ha già modificato radicalmente la quotidianità politica. Sempre più informazioni politiche sono messe a disposizione e consultate on line. I partiti sono esposti alla concorrenza digitale proprio come i politici. Il processo di formazione delle opinioni nella società passa in misura sempre maggiore attraverso Internet. Di conseguenza, occorre domandarsi in che modo lo Stato debba garantire la partecipazione politica dei cittadini nella democrazia digitale.

Il voto elettronico per votazioni ed elezioni politiche al di fuori del seggio elettorale rappresenta una possibile risposta.

In Svizzera quando si parla di voto elettronico, si intende piuttosto il cosiddetto "remote electronic voting", cioè il voto via Internet, SMS e altri canali elettronici di comunicazione dati.

Infine fanno parte del voto elettronico anche la firma digitale di iniziative e referendum e le proposte di elezione. Per la firma elettronica occorre eventualmente una firma digitale riconosciuta dallo Stato, dato che proprio in questo caso non è la segretezza del voto a essere indispensabile, ma l'identificazione del nome della persona che firma. Le firme elettroniche qualificate non sono ancora sufficientemente diffuse in Svizzera.

Mandato del Parlamento federale

Lo spunto per affrontare il tema del voto elettronico in Svizzera è partito dal documento "Strategia del 18 febbraio 1998 per una società dell'informazione in Svizzera". Due anni dopo, il Parlamento federale ha chiesto la realizzazione di uno studio sulla fattibilità, invitando il Consiglio federale a incoraggiare i preparativi per l'introduzione del voto elettronico in Svizzera.

Nell'agosto 2000 il Governo federale ha incaricato la Cancelleria federale di esaminare la fattibilità del voto elettronico quale voto al di fuori del seggio elettorale attraverso una rete (p. es. Internet) da qualsiasi apparecchio.

Il 9 gennaio 2009 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica (FF2002 567), in cui si è giunti alla conclusione che per chiarire in modo definitivo la fattibilità si dovevano realizzare progetti pilota con i Cantoni interessati.

Basi legali per lo svolgimento di prove pilota

Il 21 giugno 2002, nell'ambito di una revisione parziale della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP, RS 161.1), il Parlamento federale ha creato le basi legali per lo svolgimento di prove pilota vincolanti di voto elettronico.

In esecuzione del nuovo articolo 8a LDP e dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (ODP, RS 161.11) le esigenze che devono essere soddisfatte affinché il Consiglio federale possa autorizzare prove pilota del voto elettronico (art. 27a-27q (ODP, RU 2002 3200)). Le istruzioni per l'applicazione sono state comunicate dal Consiglio federale ai Cantoni con circolare del 20 settembre 2002.

Convenzioni con i Cantoni pilota

Berna ha convenuto con i Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo, in una dichiarazione di intenti, l'istituzione di progetti pilota volti a preparare, in tutte e tre i Cantoni, prove giuridicamente vincolanti in occasione di votazioni popolari federali. L'esecuzione dei progetti è stata regolata nei contratti stipulati tra la Cancelleria federale e i tre Cantoni. Accanto alle misure di sicurezza da osservare, si esigeva a titolo di garanzia che:

- voti espressi per via elettronica non possano essere intercettati, modificati o devianti in modo sistematico;
- terzi non possano venire a conoscenza del contenuto di voti espressi per via elettronica;
- possano partecipare allo scrutinio soltanto gli aventi diritto di voto;
- ciascun avente diritto di voto disponga di un solo voto.

I progetti pilota dei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo sono stati realizzati in stretta collaborazione con la Cancelleria federale.

Armonizzazione dei cataloghi elettorali e identificazione delle persone

Una condizione molto importante per il voto elettronico è l'armonizzazione dei cataloghi elettorali gestiti nella maggior parte dei casi nei Comuni.

Per garantire il segreto del voto, dopo la generazione delle carte di legittimazione nei tre Cantoni pilota, tutti i dati personali (nome, indirizzo, data di nascita ecc.) sono stati resi anonimi. Mediante il numero della carta di legittimazione si è potuto controllare nel catalogo elettorale se qualcuno aveva già esercitato il diritto di voto e impedire così che votasse due volte. Né prima né durante o dopo la votazione con il voto elettronico vi sono altre possibilità di risalire alle persone che hanno votato.

Esigenze relative al diritto in materia di protezione dei dati

Secondo l'Incaricato federale della protezione dei dati (IFPD), il voto elettronico è un'applicazione molto complessa, in cui l'anonimato dei votanti richiesto dal segreto del voto, da una parte, e l'esigenza di una certa verificabilità del risultato della votazione dall'altra sono in conflitto fra loro.

Ciò riguarda in primo luogo i dati necessari per elaborare i cataloghi elettorali dai registri degli abitanti dei Comuni e dei Cantoni. In secondo luogo, tuttavia, sono rilevanti dal punto di vista della protezione dei dati anche i dati necessari per il controllo del diritto di voto al momento della sua espressione.

Utilità e ripercussioni sulla democrazia diretta

L'utilità del voto elettronico è ravvisata, di regola, nella semplificazione dell'operazione di voto. In una società sempre più mobile, il voto elettronico, come già quello per corrispondenza, può facilitare notevolmente la partecipazione a votazioni ed elezioni. Molti giovani, ma anche i cittadini di una certa età, potrebbero optare per questa moderna variante di voto, più consona alle abitudini di vita della società dell'informazione. Per molti Svizzeri all'estero, il voto elettronico eliminerebbe l'inconveniente dei lunghi tempi di consegna della posta internazionale. Le persone non vedenti e ipovedenti, infine, potrebbero per la prima volta partecipare a votazioni ed elezioni senza ricorrere all'aiuto di terzi, serbando il segreto di voto. Di conseguenza, il voto elettronico potrebbe contribuire all'aumento della partecipazione elettorale.

Protezione contro i rischi e gli abusi

Il voto elettronico deve soddisfare esigenze molto elevate in materia di sicurezza. Figurano al primo posto i rischi di manipolazione tecnica e una generale messa in pericolo della democrazia.

Il voto elettronico per la Svizzera deve soddisfare le più elevate esigenze di sicurezza. Contemporaneamente deve poter essere utilizzato anche dagli aventi diritto di voto che non hanno conoscenze specialistiche. In questo contesto deve essere assicurato il massimo grado di sicurezza a un prezzo abbordabile e senza ridurre eccessivamente l'usabilità.

Nell'ambito delle prove pilota, i possibili rischi del voto elettronico e le relative misure di sicurezza sono stati pertanto valutati e confrontati con i rischi e le misure adottate per le modalità di voto tradizionali, in particolare quello per corrispondenza.

Riassumendo si possono classificare i rischi tecnici da analizzare nell'ambito delle prove pilota di voto elettronico nelle seguenti categorie di problemi:

- identificazione e autenticazione dell'elettore
- autenticazione del server di voto
- comunicazione sicura

- sicurezza degli apparecchi di immissione
- controllo democratico del processo di spoglio
- tracciabilità e verificabilità

Il seguito dei lavori

I progetti pilota hanno permesso di valutare la fattibilità, le opportunità e i rischi del voto elettronico e hanno mostrato che il voto elettronico è fattibile, ma anche che è necessario porre e mantenere sotto controllo rischi in continua evoluzione.

Le conoscenze e i metodi degli hacker mutano: per questo motivo, le misure di sicurezza non possono essere sviluppate definitivamente, ma vanno adeguate costantemente ai rischi.

Ora occorre definire più dettagliatamente questo approccio.

In un primo passo si devono armonizzare i cataloghi elettorali cantonali secondo standard federali; successivamente si deve realizzare il voto elettronico per le votazioni popolari e, nella tappa seguente, per le elezioni; solo nell'ultima tappa, essendo l'operazione più complessa, può seguire la firma per via elettronica di domande di referendum e iniziative popolari federali come pure proposte di candidatura.

L'obiettivo resta quello di consentire alle generazioni future la partecipazione democratica anche se cambiano le condizioni di vita; in altre parole, di assicurare la partecipazione in una forma conforme alle nuove abitudini di vita. Si deve raggiungere l'obiettivo senza mettere in pericolo le votazioni. In questo ambito, la sicurezza è più importante della velocità.

Dopo il rapporto del 31 maggio 2006 si è proseguito con i test presso i tre Cantoni designati. Nel frattempo il Parlamento federale il 23 marzo 2007 ha preso atto del precitato rapporto del Consiglio federale ed ha proceduto all'adattamento della legislazione in materia (Legge sui diritti politici e legge sui diritti politici degli svizzeri all'estero) per conferire la necessaria base legale per i test e le votazioni di prova, rispettivamente per l'armonizzazione dei cataloghi elettorali per consentire agli Svizzeri all'estero di votare per via elettronica; modifiche entrate in vigore il 1. gennaio 2008.

Queste modifiche hanno a loro volta imposto ai Cantoni di procedere con i necessari adattamenti sul piano cantonale. Il Governo federale ha chiesto infatti di procedere con le relative modifiche entro il 30 giugno di quest'anno; ma non solo.

Berna ha invitato i Cantoni che non intendono sviluppare un proprio sistema specifico di voto elettronico per favorire i rispettivi cittadini svizzeri all'estero di beneficiare presto di questa modalità di espressione di voto di concludere dei contratti con i Cantoni che ne dispongono.

È quanto sta avvenendo sul piano intercantonale.

È del mese di settembre scorso l'informazione che sette Cantoni hanno concluso apposite convenzioni di cooperazione con il Canton Zurigo che, come visto, è uno dei tre detentori del sistema di voto elettronico.

Oltre un terzo dei circa 117'000 Svizzeri all'estero ha il domicilio politico in uno degli otto Cantoni partecipanti. Per questa categoria di cittadini il voto elettronico è particolarmente interessante.

Succede infatti spesso che le lettere di voto provenienti dall'estero giungono in ritardo agli uffici elettorali. Con il voto tramite Internet gli Svizzeri all'estero potranno quindi partecipare più facilmente alla vita politica del loro Paese di origine.

La Legge federale sui diritti politici impegna i Cantoni a rendere possibile agli Svizzeri all'estero il voto tramite Internet.

Possono utilizzare il sistema di voto elettronico soltanto gli Svizzeri all'estero domiciliati in uno Stato che ha aderito all'Accordo di Wassenaar (<http://www.wassenaar.org>) sull'utilizzazione di software e di altri beni a duplice impiego; circa il 90 % degli Svizzeri all'estero sono domiciliati in Stati parte a tale Accordo.

I sette Cantoni partner e la Cancelleria federale svilupperanno un'applicazione informatica basata sul sistema di voto elettronico del Cantone di Zurigo. La cooperazione permette ai Cantoni partecipanti di ridurre i costi. Il progetto non potrà essere attuato contemporaneamente nei sette Cantoni dato che ognuno di essi ha esigenze diverse per quel che concerne l'adeguamento del sistema alla legislazione e alle norme esecutive cantonali. Nell'ipotesi più favorevole, le prime sperimentazioni potranno essere avviate in alcuni Cantoni a fine 2010. Il sistema sarà disponibile nelle quattro lingue nazionali.

La Confederazione ha partecipato finanziariamente ai progetti pilota di voto elettronico tramite Internet dei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo. Per questo progetto è stata scelta la soluzione di Zurigo poiché questa piattaforma è compatibile con l'organizzazione dei diritti politici nei sette Cantoni interessati. Il progetto costituisce per i Cantoni un primo passo nell'ambito del voto per Internet. Le esperienze raccolte potranno essere messe a frutto per un'eventuale estensione del voto elettronico agli aventi diritto di voto in Svizzera.

La situazione in Ticino

Il nostro Cantone non è rimasto insensibile al tema.

Dall'avvio dello studio sul piano federale sul voto elettronico, il Ticino partecipa con propri rappresentanti nel gruppo di lavoro intercantonale coordinato dalla Cancelleria federale. Questa presenza ci consente di disporre di informazioni e documenti di lavoro aggiornate e di seguire gli sviluppi del progetto presso i Cantoni pilota.

Con ris. gov. dell'11 luglio 2006, a conoscenza del secondo rapporto del Consiglio federale sul tema, il Consiglio di Stato ha costituito un gruppo di lavoro voto elettronico, presieduto da chi vi parla con la partecipazione di funzionari del DI, del CSI e della Cancelleria dello Stato con il compito di:

- valutare dal punto di vista tecnologico le attuali possibilità del voto elettronico,
- approfondire gli aspetti informatici, giuridici, procedurali e organizzativi che tale innovazione potrebbe comportare
- presentare un rapporto al Governo

Il gruppo di lavoro ha proceduto:

- a raccogliere la documentazione sull'oggetto ed a seguire e monitorare le fasi di studio, progettazione e sperimentazione dei Cantoni pilota;
- a supportare il Governo nelle procedure di consultazione federali sul tema;
- a predisporre gli adattamenti normativi per conformarsi al diritto federale per gli Svizzeri all'estero

Su quest'ultimo aspetto il Consiglio di Stato con messaggio del 23 dicembre 2008 ha presentato la modifica della legge sui diritti politici per conformarsi alla legislazione federale.

Il Gran Consiglio in data 24 aprile 2009 ha approvato la modifica di legge dando incarico al Consiglio di Stato di emanare le disposizioni esecutive.

Considerato che in Ticino è stata confermata la competenza dei Comuni a tenere i cataloghi degli Svizzeri all'estero, con la specifica del formato elettronico, il Gruppo di lavoro ha promosso quest'estate un'inchiesta tramite un questionario su alcuni dati essenziali per stabilire le condizioni base per gestire in futuro il voto elettronico degli Svizzeri all'estero; ma di riflesso anche in generale per i diversi tipi di votazioni ed elezioni.

I dati ricevuti saranno ora vagliati per impostare le modalità di applicazione che rispondano ai requisiti posti dalla Confederazione.

Sui tempi di allestimento delle predette direttive, ma soprattutto sulla scelta del sistema applicativo da parte del nostro Cantone, è d'uopo richiamare quanto evidenziato nel messaggio precitato:

“In merito, per inciso, si osserva che attualmente tre Cantoni, GE, NE e ZH, così autorizzati dalla Confederazione, fungono da Cantoni pilota per l'introduzione e l'applicazione del voto elettronico. L'evoluzione dei test è costantemente seguita da un gruppo di lavoro sul piano federale, cui anche il Ticino partecipa con un proprio rappresentante. Secondo le intenzioni della Confederazione, si vorrebbe introdurre il voto elettronico per gli Svizzeri all'estero in occasione delle elezioni per il Consiglio nazionale del 2011. I Cantoni, tramite la Conferenza dei Cancellieri dello Stato, hanno espresso dubbi sul perseguimento di questo obiettivo considerato l'approccio differenziato dei Cantoni in materia.”

L'orientamento generale è infatti quello di attendere l'esito dei test presso i Cantoni pilota per stabilire il modello da scegliere e seguire per l'introduzione del voto elettronico in sede cantonale e locale oltre a quella federale.

Proprio per tener conto delle riserve e perplessità sollevate da Cantoni, su esplicita richiesta del Governo grigionese, la Cancelleria federale ha di recente ribadito che la Confederazione sostiene gli sforzi per permettere il voto elettronico degli Svizzeri all'estero in occasione delle prossime elezioni federali; essa non può però costringere i Cantoni a farlo se non si realizzano i presupposti legali, tecnici e di sicurezza. Per il Ticino si rileva che il problema presenta difficoltà superiori ad altri Cantoni, riservando la Costituzione cantonale l'esercizio del diritto di voto anche in materia cantonale comunale ai Ticinesi all'estero.

Osservo infine che non conosciamo ancora il voto per corrispondenza generalizzato.

Nel frattempo, prendendo lo spunto da quanto si sta attuando oltre S. Gottardo in materia di voto elettronico, un gruppo di deputati, prima firmataria G. Gysin dei Verdi ha proposto una mozione in data 18 marzo 2009 che chiede l'introduzione dello stesso in una delle varie forme tecnicamente possibili per le votazioni e le elezioni comunali.

Conclusioni

Come visto nel nostro Paese il tema del voto elettronico non è tabù. Da inizio di questo secolo, sull'onda del successo di diffusione, sviluppo ed applicazione della comunicazione elettronica e di Internet, l'idea di utilizzare questa tecnologia anche per l'esercizio dei diritti politici si è fatta strada.

Il percorso per concretizzare tale progetto è ancora lungo e complesso per le ragioni che ho descritto dianzi.

Dipenderà da come le sperimentazioni in atto consentiranno di assicurare l'indispensabile affidabilità e fiducia. Le premesse ci sono; il fatto che sia uno Stato di dimensioni modeste a crederci ed a portare avanti l'interessante approccio, che dispone di avanzati strumenti di ricerca tecnologica ed applicazione.

Termino, sperando di aver offerto a codesta assemblea, interessata in prima persona al tema, un quadro aggiornato, attendibile sul voto elettronico, con l'intento di sensibilizzarvi sull'argomento, consapevole che non ci si deve illudere sulla sua introduzione a breve, per le incognite ricordate, con la necessità comunque di preparare le basi legali, tecniche e finanziarie per il giorno che la politica lo esigerà.

Vi ringrazio per il cortese ascolto.

Il Cancelliere dello Stato

G. Gianella