



CPA

Conteggio elettronico dei voti (e-counting)

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 5 settembre 2017

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

«La garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto». Questa disposizione figura all'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)¹ e costituisce un diritto fondamentale che prevede, tra le altre cose, il diritto a che i risultati di elezioni e votazioni siano determinati in modo corretto.² La garanzia dei diritti politici (art. 34 Cost.) suppone un conteggio diligente e preciso³.

Nel caso del conteggio elettronico dei voti viene applicato un processo che manca di verificabilità e tracciabilità rispetto al conteggio manuale. In questo contesto il controllo della plausibilità dei risultati conteggiati elettronicamente riveste un ruolo fondamentale. Attualmente in Svizzera circa l'11 per cento delle schede di voto è oggetto di un conteggio elettronico.⁴

Dopo la votazione popolare del 18 maggio 2014, nel quadro di un controllo a campione effettuato nella città di Berna, sono state rilevate irregolarità nel conteggio elettronico.⁵ Visti i problemi emersi, le CdG-N/S hanno ritenuto necessari chiarimenti alla luce dell'importanza dei diritti politici e della fiducia degli aventi diritto di voto in uno spoglio accurato e corretto dei voti. Per questi motivi il 30 gennaio 2015 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) è stato incaricato di valutare il conteggio elettronico dei voti, i cui risultati sono stati riassunti nel suo rapporto del 9 febbraio 2017.

1.2 Oggetto della valutazione, metodo e competenze della CdG

Nella seduta del 7 ottobre 2015 la competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha deciso che la valutazione del CPA avrebbe dovuto approfondire in particolare i seguenti aspetti:⁶

1 Costituzione federale (RS 101)

2 Cfr. anche *Tschannen*, Kommentar zu Art. 34 BV: Basler Kommentar, Bundesverfassung, *Waldmann/Belser/Epiney* (ed.), 2015, Art. 34 marg. 49

3 DTF 98 Ia 73, 84 s. consid. 4

4 Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 2.1, pag. 10

5 Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 1.1, pag. 5; secondo le informazioni della CaF si tratta di un errore d'interpretazione di una scheda di voto.

I numerosi test successivi non hanno rilevato errori sistematici di interpretazione.

6 Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, capitolo 1.1, pag. 6

- l'adeguata ripartizione e il rispetto da parte della Confederazione delle competenze legali per l'approvazione del conteggio elettronico,
- l'adeguatezza dei requisiti per quanto riguarda la procedura di conteggio elettronico e il loro rispetto nella procedura di approvazione e
- l'accuratezza del conteggio elettronico.

La valutazione del CPA si è svolta dal gennaio 2015 al febbraio 2017. In questo ambito sono state commissionate due perizie: un'analisi tecnica⁷ e un parere legale⁸. Nell'analisi tecnica sono illustrate le buone pratiche internazionali ed è stato effettuato un confronto con il sistema svizzero. Il parere legale doveva fornire chiarimenti su quali criteri di valutazione applicare per l'approvazione dei mezzi tecnici per il conteggio elettronico e su come la Costituzione disciplina le competenze. Sono state inoltre effettuate interviste con diversi rappresentanti della Cancelleria federale e dei Cantoni. Per poter valutare l'accuratezza del conteggio elettronico il CPA ha effettuato in diversi Cantoni e Comuni un ulteriore spoglio manuale delle schede di voto conteggiate elettronicamente: ha poi proceduto a un confronto con i risultati ufficiali.⁹

Le competenze della Confederazione sono limitate per quanto concerne le elezioni e le votazioni poiché, secondo l'articolo 10 capoverso 2 della LDP¹⁰ le votazioni devono essere eseguite dai Cantoni¹¹ che emanano le necessarie disposizioni.¹² Sulla base di questa disposizione i Cantoni possono anche decidere le modalità di spoglio dei voti. L'articolo 84 LDP conferisce al Consiglio federale la competenza e l'obbligo di approvare i mezzi tecnici per le elezioni e le votazioni. Questa disposizione include i mezzi tecnici come quelli impiegati in un conteggio elettronico.

È necessario distinguere il conteggio elettronico (*e-counting*) dal voto elettronico; per quanto concerne quest'ultimo il voto viene espresso mediante un apparecchio elettronico, per cui l'intera procedura di voto o di elezione, dall'espressione dei voti, alla loro ricezione sino allo scrutinio finale, avviene elettronicamente.¹³ Nel conteggio elettronico si interviene elettronicamente invece solo in questa ultima fase, il conteggio appunto. Per i votanti perciò non vi è differenza se il conteggio dei voti avviene in modo elettronico o manuale. Il presente rapporto si limita al conteggio elettronico. Verrà effettuato un confronto con il voto elettronico laddove pertinente.

Sotto il profilo giuridico la grande differenza tra il conteggio elettronico e il voto elettronico consiste nel fatto che la densità normativa in materia di voto elettronico è molto più alta. Contrariamente a quanto fatto per il conteggio elettronico, il Consiglio federale e la Cancelleria federale hanno disciplinato il voto elettronico a

⁷ *Krimmer Robert/Fischer Dirk-Hinnerk*, Evaluation zur elektronischen Auszählung von Stimmen (E-Counting): Technisches Expertenmandat im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (2016)

⁸ *Glaser Andreas/Fuhrer Corina*, Rechtsgrundlagen für die elektronische Auszählung von Stimmen (E-Counting), parere legale su mandato del CPA (2016)

⁹ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 1.2, pag. 8

¹⁰ Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP; RS **161.1**)

¹¹ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 2.3, pag. 12

¹² Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 2.3, pag. 12

¹³ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 2.2, pag. 11

livello di ordinanza.¹⁴ Nel caso del conteggio elettronico questo tipo di disposizioni è pressoché inesistente. Nel 2016 il Consiglio federale ha emanato una circolare che disciplina i requisiti relativi ai mezzi tecnici per il conteggio elettronico.¹⁵ Secondo il numero 1 di tale circolare, il suo campo di applicazione si limita alle votazioni popolari federali.

Nella seduta del 23 febbraio 2017 la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N si è occupata del rapporto di valutazione del CPA. Sulla base di questa valutazione la Sottocommissione ha deciso di elaborare un rapporto all'attenzione della CdG-N. Nella seduta del 5 settembre 2017 ha discusso la bozza del rapporto, comprese le raccomandazioni della CdG-N ivi contenute.

La CdG-N ha inoltre deciso di pubblicare il proprio rapporto con il rapporto del CPA e le relative perizie.

Di seguito la CdG-N analizza le principali questioni sollevate dal CPA e formula diverse raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale e alla Cancelleria federale.

2 **Costatazioni e raccomandazioni**

2.1 **Assenza di delega alla Cancelleria federale per l'approvazione dei mezzi tecnici**

Secondo l'articolo 84 capoverso 2 LDP l'utilizzazione di mezzi tecnici per le elezioni e le votazioni deve essere approvata dal Consiglio federale. Il Consiglio federale è autorizzato a delegare determinate decisioni a un'unità amministrativa¹⁶ mediante ordinanza (art. 47 cpv. 2 LOGA¹⁷). La delega verrà attribuita di regola all'unità presso cui è «concentrata la necessaria competenza politica e materiale» (art. 13 cpv. 2 OLOGA¹⁸).

Il Cantone deve notificare alla Cancelleria federale la sua intenzione o quella di un Comune sul suo territorio d'impiegare mezzi elettronici per stabilire il risultato di una votazione o di un'elezione basandosi su una delle procedure autorizzate dal Consiglio federale. Nella fattispecie la norma di delega è contenuta nella circolare 2016 al numero 3.2.

¹⁴ Cfr. art. 27a segg. dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (ODP; RS 161.11) e ordinanza della CaF del 13 dicembre 2013 concernente il voto elettronico (OVE; RS 161.116)

¹⁵ Circolare del Consiglio federale del 18 maggio 2016 ai Governi cantonali concernente l'accertamento dei risultati delle votazioni popolari federali mediante mezzi tecnici (circolare 2016; FF 2016 3613)

¹⁶ Gemäss *Glaser/Fuhrer*, 2016, pag. 27: nella fattispecie la Cancelleria federale è parificata ai dipartimenti.

¹⁷ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010)

¹⁸ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1)

Si tratta dunque di analizzare se la Cancelleria federale riceve queste notifiche e le verifica in base a una delega legale ad hoc conferitale dal Consiglio federale. Secondo il rapporto del CPA sono conferiti alla Cancelleria federale diversi compiti d'esecuzione in ambito di diritti politici (art. 1 cpv. 4 lett. a, art. 4 cpv. 2 lett. d OrgCaF¹⁹),²⁰ Sulla base di queste disposizioni la Cancelleria federale dispone della competenza specialistica e politica in relazione all'esercizio e alla garanzia dei diritti politici, come previsto all'articolo 13 capoverso 2 OLOGA. Poiché questa competenza spetta alla Cancelleria federale, la delega per l'approvazione di mezzi tecnici secondo l'articolo 84 capoverso 2 LDP è senza dubbio adeguata. Dal punto di vista materiale la Cancelleria federale è l'istanza competente per la verifica delle domande cantonali.²¹

La legalità della delega può essere confermata anche per il periodo successivo all'entrata in vigore della circolare 2016. Il numero 3.1 della circolare 2016 descrive le due procedure già approvate. Se un Cantone desidera impiegare una di queste procedure non deve chiedere un'ulteriore autorizzazione; secondo il numero 3.2 della circolare 2016 basta una notifica alla Cancelleria federale. Quest'ultima può tuttavia chiedere ai Cantoni, nel quadro della notifica, ulteriore documentazione a garanzia dell'affidabilità e dell'adempimento dei criteri relativi alle schede a lettura ottica. Il numero 4 della circolare 2016 stabilisce esplicitamente che le domande di approvazione secondo l'articolo 84 capoverso 2 LDP sono da presentare alla Cancelleria federale ma continueranno ad essere trattate dal Consiglio federale.

Potrebbero essere oggetto di problemi le notifiche e domande dei Cantoni approvate dalla Cancelleria federale prima dell'entrata in vigore della Circ. 2016. Le approvazioni iniziali, sulle quali si fondano le considerazioni della Cancelleria federale, sono uniche e illimitate nel tempo e non sottostanno ad alcuna verifica periodica. Secondo il rapporto del CPA fino all'entrata della circolare 2016 la Cancelleria federale non disponeva di una base legale per effettuare questa valutazione.²² Non è tuttavia chiaro se questa valutazione della notifica dei Cantoni da parte della Cancelleria federale possa essere considerata effettivamente un'approvazione ai sensi dell'articolo 84 capoverso 2 LDP.²³

La CdG-N rinuncia a una raccomandazione in questa sede, poiché il problema dovrebbe risolversi con l'attuazione delle raccomandazioni che seguono.²⁴

¹⁹ Ordinanza del 29 ottobre 2008 sull'organizzazione della Cancelleria federale (OrgCaF; RS 172.210.10)

²⁰ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3, pag. 13

²¹ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3, pag. 13 segg.

²² Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3, pag. 13: il CPA segnala tuttavia al fatto che questa ripartizione dei compiti si è sviluppata e consolidata nella prassi. Per il problema dell'assenza di una base legale, in particolare anche nel parere legale, cfr.: *Glaser/Fuhrer*, 2016, pag. 28

²³ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3, pag. 14.

²⁴ Il CPA sottolinea, a giusto titolo, l'esistenza di pericolo di un ricorso sul diritto di voto, poiché le schede di voto continueranno ad essere conteggiate con mezzi la cui notifica alla Cancelleria federale non si basa su di una norma di delega sufficiente.

2.2 Garanzia della libertà di elezione e di votazione – requisiti più severi

In ambito di garanzia di elezione e di votazione si tratta di confrontare il conteggio elettronico con quello manuale. Secondo il rapporto del CPA, nel caso del conteggio elettronico è meno evidente sapere come si determina il risultato.²⁵ Lo spoglio accurato e corretto dei voti è parte integrante della libertà di elezione e votazione.²⁶ Lo spoglio in questo senso significa che il numero di voti deve poter essere stabilito esattamente.²⁷ Poiché la procedura del conteggio elettronico è meno trasparente e dunque difficilmente tracciabile, è necessario definire requisiti più severi di quelli previsti per il conteggio manuale.²⁸

Ciò è particolarmente importante poiché un riconteggio dei risultati di elezioni e votazioni è unicamente possibile soltanto se esistono indizi concreti di errori nello spoglio delle schede.²⁹ Se gli indizi concreti di errori di spoglio sono difficili da individuare, più i risultati del voto o delle elezioni sono risicati più bisogna abbassare la soglia dei requisiti per provare le irregolarità.³⁰ Affinché venga ordinato un riconteggio è necessario che, oltre al risultato risicato, le irregolarità siano per lo meno verosimili.³¹ Questa indicazione è importante per il conteggio elettronico poiché gli indizi relativi a un conteggio errato sono spesso difficilmente riconoscibili, o non lo sono affatto. L'accettazione di votazioni dai risultati risicati dipende in gran parte dalla plausibilità dei risultati stessi.³²

In questo ambito il conteggio elettronico è comparabile al voto elettronico. In particolare, secondo il rapporto del CPA, l'ultima fase della procedura del voto elettronico – lo spoglio dei voti appunto – è a rischio di manipolazione allo stesso modo del conteggio elettronico.³³ In questo senso deve essere garantita la trasparenza e la plausibilità, attuabile mediante la riserva di approvazione e il relativo esame da parte della Confederazione.³⁴ Per quanto concerne l'impiego di mezzi elettronici questa riserva è iscritta all'articolo 84 LDP.

Come indicato più sopra il CPA giunge alla conclusione che, tenuto conto della libertà di elezione e di votazione, bisogna definire requisiti più severi per il conteggio elettronico.

²⁵ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4, pag. 14 segg.

²⁶ *Tschannen*, Kommentar zu Art. 34 BV, In: Basler Kommentar, Bundesverfassung, *Waldmann/Belser/Epiney* (ed.), 2015, Art. 34 N 49; cfr. anche *Hangartner/Kley*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, pag. 1013 segg.

²⁷ *Tschannen*, Kommentar zu Art. 34 BV, In: Basler Kommentar, Bundesverfassung, *Waldmann/Belser/Epiney* (ed.), 2015, art. 34 marg. 49

²⁸ Cfr. anche *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 7 e Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 6.1, pag. 25

²⁹ DTF 141 II 297, 302 consid. 5.4

³⁰ DTF 141 II 297, 305 consid. 5.5.3; cfr. anche *Glaser/Fuhrer*, 2016, pag. 21

³¹ DTF 141 II 297, 305 consid. 5.5.3

³² Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4.1, pag. 15

³³ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4.1, pag. 15

³⁴ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4.1, pag. 15

Contrariamente ai disciplinamenti frammentari del conteggio elettronico, il voto elettronico è stato regolamentato in dettaglio a livello di ordinanza. Gli articoli 27h–27j ODP disciplinano esplicitamente la protezione dalle manipolazioni, il controllo della plausibilità, verificabilità e l’affidabilità del voto elettronico.

2.3 Lacune nell’ambito dei piani d’esercizio

Nel confronto internazionale la regolamentazione della Confederazione in materia di conteggio elettronico risulta essere in ritardo rispetto alle buone pratiche internazionali.³⁵

Un piano d’esercizio affronta anzitutto questioni procedurali e organizzative. Secondo le buone pratiche internazionali queste sono in particolare il rispetto del principio del doppio controllo, la chiara definizione delle responsabilità, la capacità di risolvere problemi minori nel locale di voto, l’assistenza esterna, un piano di gestione dei rischi o un piano d’emergenza.³⁶ Il piano d’esercizio consiste anche in una serie di documenti e giustificativi da presentare alla Cancelleria federale, quindi al Consiglio federale, secondo il numero 4.2 della circolare 2016.³⁷

Il mandato di analisi tecnica critica in particolare, nel quadro di un confronto con le buone pratiche internazionali, che nei piani d’esercizio non siano considerati o considerati in maniera insufficiente aspetti importanti. Per gli esperti il principio del doppio controllo (ad es. durante l’impiego di apparecchi o quale protezione dalle manipolazioni) e il rilevamento di campioni statisticamente rilevanti sono di importanza capitale.³⁸

L’assenza dell’obbligo di rilevare campioni statisticamente significativi da parte dei Cantoni e dei Comuni rappresenta un problema. È inoltre noto che per determinate procedure approvate non esiste un piano d’esercizio³⁹ ovvero la Cancelleria federale non dispone o non è a conoscenza del piano d’esercizio.⁴⁰ Il CPA ha constatato che non in tutti i casi i piani d’esercizio vengono pubblicati.⁴¹ Non esiste alcun obbligo di pubblicazione di tali piani e ciò è in contrasto con la creazione della trasparenza e della tracciabilità del conteggio elettronico.⁴² La normativa sul voto elettronico prevede per esempio l’informazione attiva da parte delle autorità (art. 27m ODP).

³⁵ Cfr. *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 24 e 28

³⁶ *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 6, 15, 24 e 27

³⁷ Deve essere fornita una documentazione relativa alle procedure manuali, alle tecnologie impiegate, ai processi tecnici e ai provvedimenti per garantire la sicurezza dei dati.

³⁸ *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 13

³⁹ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all’attenzione della CdG-N, n. 4.3, pag. 19

⁴⁰ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all’attenzione della CdG-N, n. 4.4, pag. 21

⁴¹ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all’attenzione della CdG-N, n. 1.2, pag. 8, nota 11 e n. 4.3, pag. 19

⁴² Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all’attenzione della CdG-N, n. 4.3, pag. 19; cfr. anche *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 20

Le approvazioni rilasciate dal Consiglio federale non sottostanno ad alcun controllo periodico o a rinnovo. Si tratta di dunque di approvazioni uniche e illimitate nel tempo. Per il voto elettronico è invece prevista una procedura in due tappe,⁴³ che ad esempio prevede anche una verifica periodica del rispetto dei requisiti di sicurezza.⁴⁴

Il problema dell'assenza dei piani d'esercizio si ripercuote anche sull'impossibilità di confrontare le procedure che si basano su un'approvazione in cui il piano d'esercizio non è conosciuto.⁴⁵ Un controllo è perciò praticamente impossibile.

Lo sviluppo tecnologico talvolta molto rapido è un altro argomento a sfavore di questo modello. Tramite la notifica i Cantoni possono annunciare una procedura che si basa su approvazioni che in talune circostanze potrebbero non corrispondere ai più recenti sviluppi tecnologici.⁴⁶ Le due procedure sinora approvate dal Consiglio federale sono del 2001 e del 2008.⁴⁷ Da allora queste procedure non hanno avuto bisogno di una nuova autorizzazione. Il modello dell'approvazione unica e illimitata nel tempo funzionerebbe soltanto se le procedure impiegate corrispondessero esplicitamente alle buone pratiche internazionali e dunque fossero costantemente aggiornate. La normativa sul voto elettronico prevede che un ente esterno indipendente verifichi che il sistema sia conforme allo stato della tecnica (art. 271 ODP).

La revoca dell'approvazione da parte del Consiglio federale solleva un altro problema. È infatti poco chiaro quali siano le ripercussioni della revoca su una procedura che sottostà soltanto alla notifica alla Cancelleria federale poiché si basa su una procedura già approvata.

Tenuto conto degli sviluppi tecnologici le condizioni quadro di un'approvazione unica e illimitata nel tempo non corrispondono più ai requisiti della libertà di elezione e di votazione. Proprio in quest'ambito la discrepanza tra la regolamentazione sul conteggio elettronico e quella sul voto elettronico è molto grande e difficilmente comprensibile in queste proporzioni.

Nei piani d'esercizio bisogna in particolare fare attenzione che il principio del doppio controllo venga applicato in maniera sistematica.⁴⁸ Anche questo aspetto costituisce un controllo che rafforza la plausibilità del conteggio elettronico. Attualmente nei piani d'esercizio è accordata poca importanza al principio del doppio controllo e questo va cambiato.⁴⁹

⁴³ Cfr. anche *Glaser*, Der elektronisch handelnde Staat, E-Legislation, E-Government, E-Justice, ZSR (2015) 134, pag. 259-333, pag. 271 segg.

⁴⁴ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4.2, pag. 16

⁴⁵ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4.4, pag. 21

⁴⁶ *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 28 e Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4.4, pag. 20

⁴⁷ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4.4, pag. 20

⁴⁸ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4.2, pag. 17, n. 6.1, pag. 26

⁴⁹ *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 6, 27 e 31

Raccomandazione 1 Approvazione temporanea dei piani d'esercizio

La CdG-N invita il Consiglio federale a controllare i piani d'esercizio di tutti i mezzi tecnici attualmente impiegati per il conteggio elettronico e a verificare che tutti i Cantoni e Comuni interessati dispongano di un piano d'esercizio.

I piani d'esercizio saranno sottoposti periodicamente a una verifica da parte della Cancelleria federale. La CdG-N propone al Consiglio federale di modificare la circolare affinché in futuro la verifica dei piani d'esercizio sostituisca l'approvazione secondo l'articolo 84 capoverso 2 LDP e la competenza di queste verifiche sia attribuita alla Cancelleria federale.

Bisogna in particolare anche esaminare se nei piani d'esercizio le procedure già approvate o notificate corrispondono ai più recenti sviluppi tecnologici e alle buone pratiche internazionali. Nelle procedure descritte la Cancelleria federale esercita la sua competenza con grande moderazione. Il CPA giunge alla conclusione che la Cancelleria federale ritiene essere soltanto l'istanza che applica gli standard minimi.⁵⁰

La raccomandazione mira da un lato a semplificare la procedura in due tappe, in cui si fa una distinzione tra approvazione e notifica. Ora la verifica e l'approvazione dei piani d'esercizio devono essere considerate come approvazione secondo l'articolo 84 capoverso 2 LDP; le notifiche alla Cancelleria federale saranno considerate invece prive di oggetto. Dall'altro lato queste approvazioni andranno riesaminate periodicamente. La verifica periodica dei piani d'esercizio dovrebbe anche comprendere le procedure già attualmente impiegate.

2.4 Campioni statisticamente significativi

La nuova circolare viene esplicitamente menzionata la plausibilità dei risultati ma non contiene la richiesta di campioni statisticamente significativi.⁵¹ La circolare 2016 indica soltanto che bisogna rilevare campioni allo scopo di poter garantire l'affidabilità dello spoglio.⁵² Secondo la CdG-N l'affidabilità può essere garantita soltanto se i campioni sono statisticamente significativi.⁵³ Questa precisazione manca nella circolare 2016. La nuova regolamentazione continua dunque ad essere lacunosa visto che i Cantoni possono decidere in merito alle dimensioni e alla casualità dei campioni.⁵⁴

⁵⁰ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4, pag. 14

⁵¹ *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 28; Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4.4, pag. 21 segg.

⁵² Circolare 2016, FF 2016 3616

⁵³ Cfr. anche *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 14 e 24.

⁵⁴ *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 31

Raccomandazione 2 Rilevamento di campioni statisticamente significativi

La CdG-N invita il Consiglio federale a garantire che i Cantoni che impiegano mezzi tecnici per determinare i risultati di una votazione o di un'elezione rilevino campioni statisticamente significativi in maniera casuale e indipendente. L'obbligo di rilevamento dovrebbe essere obbligatorio per ogni oggetto. La procedura dovrà essere presentata nel piano d'esercizio.

La campionatura ha ragion d'essere soltanto se viene effettuata sistematicamente per ogni oggetto, poiché un tentativo di manipolazione potrebbe mirare esplicitamente a un determinato oggetto. La campionatura effettuata come misura di controllo riveste una funzione centrale proprio in relazione alla fiducia degli aventi diritto di voto nella procedura.⁵⁵

Ai sensi della raccomandazione, la CdG-N invita la Cancelleria federale ad assumere, nel rispetto delle competenze cantonali, un ruolo più attivo nell'approvazione e nell'impiego di mezzi elettronici per l'accertamento dei risultati di votazioni ed elezioni (ad es. mediante una verifica periodica dei piani d'azione).

Questo ruolo maggiormente attivo è particolarmente auspicabile poiché sia il controllo periodico (mediante la limitazione nel tempo delle approvazioni) sia l'obbligo di rilevare campioni servono al controllo della plausibilità e alla verificabilità e dunque sono una componente importante della garanzia della libertà di elezione e di votazione.

2.5 Accuratezza del conteggio elettronico

Il CPA doveva pure analizzare l'accuratezza del conteggio mediante mezzi elettronici.

A tal fine il CPA ha proceduto a un riconteggio manuale dei voti relativi a due oggetti del 5 giugno 2016 in sette Cantoni e Comuni e ha confrontato i risultati con quelli del conteggio elettronico.⁵⁶ Questo confronto tra i due metodi di conteggio ha rilevato «soltanto leggeri scarti».⁵⁷ Nello spoglio di schede di voto in bianco sono stati tuttavia rilevati alcuni errori che il CPA attribuisce a due possibili cause: la crocetta non era stata apposta correttamente (a lato del riquadro previsto) oppure la crocetta è stata scritta con il colore sbagliato (lo scanner non le ha riconosciute). In linea di massima il conteggio elettronico e quello manuale si equivalgono. Rimane tuttavia indispensabile affidare a un responsabile il compito di svolgere una verifica preliminare sistematica delle schede di voto compilate⁵⁸ anche per minimizzare le fonti di errore.

⁵⁵ *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 14

⁵⁶ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 5, pag. 22.

⁵⁷ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 5, pag. 22 segg.: il CPA attribuisce questo caso anche al fatto che nel conteggio elettronico il numero di voti a favore o contro si compensano e dunque l'errore non è rilevabile.

⁵⁸ Rapporto del CPA del 9 febbraio 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 6, pag. 25

Raccomandazione 3 Verifica delle schede di voto

La Cancelleria federale garantisce che nel piano d'esercizio sia prevista una verifica delle schede di voto compilate prima che queste vengano conteggiate elettronicamente.

3 Conclusioni e seguito della procedura

In generale occorre sottolineare che lo scambio reciproco d'informazioni tra la Cancelleria federale e le autorità cantonali è visto in maniera molto positiva e che i Cantoni apprezzano il sostegno fornito loro dalla Cancelleria federale. La raccomandazione del Consiglio federale affinché i Cantoni intensifichino i mutui scambi d'informazioni raccoglie i favori della CdG-N.⁵⁹

La garanzia della libertà di elezione e di votazione è un diritto fondamentale e come tale iscritto nella Costituzione federale. Il sistema di democrazia diretta iscritto nella Costituzione e i relativi diritti politici ai sensi degli art. 138 segg. Cost. comportano, rispetto ad altri Stati, un accumulo di votazioni. Ciò suppone un alto grado di fiducia nelle autorità per quanto riguarda l'esecuzione di votazioni ed elezioni. Il corretto conteggio delle schede di voto depositate è anche parte di questa procedura. Un errore nella procedura potrebbe condurre a una grave perdita di fiducia nelle autorità, nella Costituzione e dunque nella democrazia diretta.

Per poter garantire questa fiducia, è necessario accordare maggior importanza alla plausibilità e alla tracciabilità in ambito di conteggio elettronico. La CdG-N fa notare che la credibilità e dunque l'accettazione di votazioni dal risultato riscato non devono essere messe in discussione in alcun modo. Si sono inoltre posti alcuni interrogativi mettendo a confronto le regolamentazioni del conteggio elettronico e quelle del voto elettronico, molto più dettagliate. Fintanto che verranno impiegati mezzi elettronici per contare i voti bisognerà disporre di standard per il conteggio elettronico altrettanto elevati di quelli validi per il voto elettronico. La CdG-N constata che attualmente ciò non avviene. Sebbene la CdG-N sia favorevole a una regolamentazione più dettagliata per il conteggio elettronico e a un ruolo più attivo della Cancelleria federale in questo ambito, ciò non deve costituire un ostacolo allo sviluppo e all'impiego del voto elettronico.

Poiché per i votanti non risulta più del tutto comprensibile come viene determinato il risultato di una votazione con il conteggio elettronico, devono essere posti requisiti più severi in materia di plausibilità. Le diverse raccomandazioni della CdG-N perseguono questo obiettivo. Le raccomandazioni hanno un duplice scopo. Il primo è la garanzia della libertà di elezione e di votazione e il secondo è la fiducia degli aventi di diritto di voto nei processi democratici della Confederazione. La CdG-N ritiene pertanto che i piani d'esercizio delle diverse procedure approvate e la loro stessa esistenza debbano essere verificati per ogni singolo caso. In questo contesto è opportuno prevedere campioni statisticamente significativi, controllarli e se necessario

⁵⁹ Circolare 2016 n. 5

imporre il loro rilevamento. Visti i rapidi sviluppi tecnologici le approvazioni vanno limitate nel tempo. Infine è necessario ridurre le fonti di errore del conteggio elettronico delle cosiddette schede bianche.

La CdG-N ritiene che queste raccomandazioni possono essere attuate se la circolare 2016 venisse adeguata come proposto e se in generale la Cancelleria federale fosse pronta a ricoprire un ruolo più attivo. Un ruolo maggiormente attivo della Cancelleria federale comporterebbe anche un'armonizzazione delle differenti prescrizioni a cui i Cantoni possono fare riferimento.⁶⁰

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esprimere entro l'8 dicembre 2017 il suo parere sulle osservazioni e raccomandazioni formulate nel presente rapporto e nel rapporto di valutazione del CPA e lo invita a esporgli come ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

5 settembre 2017

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Alfred Heer

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione
DFGP/CaF, Luzi Stamm

Il segretario della Sottocommissione
DFGP/CaF, Stefan Diezig

⁶⁰ Cfr. *Krimmer/Fischer*, 2016, pag. 31

Elenco delle abbreviazioni

CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissione (i) della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-N/S	Commissioni della gestione delle Camere federali
Consid.	Considerando
Cost.	Costituzione federale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
Ed.	Editore
Marg.	Nota marginale
n.	Numero
Nota	Nota a piè di pagina
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

