FOGLIO FEDERALE

Anno XLVII.

Berna, 17 settembre 1964

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 12.—, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bollinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 65 - 690.

9042

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'istituzione di agevolzze per le votazioni ed elezioni federali

(Del 4 settembre 1964)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci preghiamo di presentarvi con il presente messaggio un disegno di legge che istituisce delle agevolzze per le votazioni ed elezioni federali.

I. Conni storici

L'articolo 43 della Costituzione federale stabilisce che il cittadino svizzero esercita il diritto di voto in materia federale nel luogo di suo domicilio. Per agevolare l'esercizio di questo diritto ai cittadini assenti dal Comune di domicilio, il Consiglio federale, con circolare del 13 novembre 1925, interpretando estensivamente la nozione di domicilio politico, giudicò d'autorizzare il voto nel luogo di dimora (FF 1925, 555). Il cittadino assente poteva quindi votare nel luogo di dimora, dopo avervi depositato i documenti di legittimazione. Tuttavia, nel 1937, il Consiglio federale fu indotto ad abrogare questa circolare, segnatamente perchè l'ampiezza che dava alla nozione di domicilio non conciliavasi con quella stabilita in una decisione del Tribunale federale (DTF 49 I 431).

Già prima dell'abrogazione, il Consiglio federale aveva proposto alle Camere, con messaggio del 14 dicembre 1936 (FF 1936, 519), un disegno di legge autorizzante i Cantoni a prevedere l'esercizio del diritto di voto

per corrispondenza in casi motivati. Il Consiglio nazionale, con 63 voti contro 55, deliberava di non entrare in materia. Il Consiglio degli Stati prendeva un'uguale risoluzione con 20 voti contro 16. Gli argomenti mossi contro il disegno erano parecchi, nondimeno il più serio e generale pare sia stato il timore d'abusi «allorchè la cassetta postale tiene luogo dell'ufficio di voto». Si pensava che le schede sarebbero potute essere raccolte da terzi che s'incaricassero di spedirle, che l'elettore, il quale compilasse la scheda, per esempio in una fabbrica, in un cantiere, sarebbe potuto essere influenzato da terzi.

Caduto il disegno, le cose rimasero a quel punto per qualche tempo. Gli inconvenienti, cui la circolare del 1925 intendeva ovviare, riapparvero non appena fu abolita. Il numero dei cittadini impediti d'esercitare il diritto di voto fu considerevole negli anni precedenti la seconda guerra mondiale, quando l'industria alberghiera ebbe a occupare moltissimi lavoratori stagionali. Tre postulati del Consiglio nazionale chiesero al Consiglio federale d'esaminare le misure da prendersi.

La Cancelleria federale, giudicando sconveniente proporre alle Camere un'interpretazione estensiva della nozione di domicilio politico, oppure proporre nuovamente il sistema di voto per corrispondenza, da esse respinto pochi anni prima, o il voto per procura, praticato allora quasi esclusivamente dal Cantone di Berna, elaborò, nel 1945, un disegno preliminare di legge istituyente una forma speciale di voto per corrispondenza. Il cittadino avrebbe dovuto consegnare personalmente la sua scheda a un'autorità del luogo di dimora, che l'avrebbe trasmessa all'autorità competente del luogo di domicilio.

Dopo taluni studi completivi e la consultazione con le autorità cantonali, fondandosi su quel disegno preliminare il Consiglio federale presentava alle Camere, il 20 agosto 1947, un messaggio con disegno di legge (FF 1947, 862).

Senza risolvere definitivamente circa il sistema d'accogliere, la commissione del Consiglio nazionale, cui era stata data la priorità della discussione, incaricò la Cancelleria federale di sottoporle una variante in forma di disegno istituyente il voto per corrispondenza. Questo disegno, accolto con qualche modificazione dalla commissione, fu discusso e approvato con alcuni ritocchi di poco momento dal Consiglio nazionale, senza alcun riflesso al disegno primitivo. Parecchi deputati combatterono, per altro, rigorosamente l'idea del voto per corrispondenza. Alla votazione sull'intero disegno, la legge fu approvata con 67 voti contro 9.

La commissione del Consiglio degli Stati, non condividendo l'idea del voto per corrispondenza, compilò delle proposte assai vicine al testo del disegno del Consiglio federale dell'agosto 1947. Il principio era il medesimo: il cittadino assente dal Comune di domicilio vota nel luogo di dimora, in un locale ufficiale, e consegna la scheda a un'autorità, la quale

provvede a trasmetterla all'autorità competente del Cantone di domicilio. Il Consiglio degli Stati accettava le proposte della sua commissione.

Il Consiglio nazionale, cui ritornò il disegno, mantenne il principio del voto per corrispondenza. Il Consiglio degli Stati finì per aderirvi. Tuttavia in votazione finale (20 giugno 1952), respingeva la legge con 19 voti contro 10.

Caduto il disegno, la Cancelleria federale si rimise al lavoro. Considerato che la risoluzione del Consiglio degli Stati s'opponeva a una ripresa dell'idea del voto per corrispondenza, pensò di dover rivenire al sistema primamente divisato da quel Consiglio.

Nel frattempo, l'on. Dietschi, deputato di Soletta, depositava, il 2 dicembre 1952, la mozione:

«L'esito infelice del disegno concernente il diritto di voto dei cittadini nel luogo di dimora ha conturbato molte cerchie, in particolare quelle degli invalidi, dei tubercolosi, e degli impiegati d'albergo. Per agevolare l'esercizio del diritto di voto ai malati, infermi e cittadini assenti dal luogo di domicilio, il Consiglio federale è invitato a elaborare un nuovo disegno che appiani quanto meglio i dissensi tra le due Camere».

Questa mozione fu accolta dal Consiglio nazionale tacitamente il 17 marzo 1954 e, dal Consiglio degli Stati, con una debolissima maggioranza di 11 voti contro 0, l'11 giugno 1954.

Un disegno preliminare della Cancelleria federale, sottoposto ai Cantoni nel gennaio 1955, era respinto da sei Governi, laddove una mezza dozzina d'altri si dichiarava in maniera meno netta, ma che non poteva giudicarsi affermativa. Sembrò che, continuando su quella via, il tentativo sarebbe riuscito a mal fine. Nè le obiezioni mosse mancavano dell'appoggio di ragioni concludenti, di cui, non ultima, quella fondata sulla complicità della procedura.

La Cancelleria federale, premurosa di rivenire a un sistema più semplice, elaborò un nuovo disegno preliminare istituito per i cittadini assenti una forma di voto analoga a quella del voto dei militari. L'uso dell'agevolezza sarebbe tuttavia dovuto essere ristretto a talune cerchie di cittadini viventi in condizioni simili a quelle dei militari, ossia unite in una specie d'organizzazione ai cui servizi sia possibile fare capo per lo scrutinio. Questo nuovo disegno incontrò presso a poco la medesima opposizione del primo. Dieci Governi cantonali lo respinsero nella maniera più chiara, obiettando sopra tutto che esso escludeva dall'esercizio del diritto di voto una quantità troppo grande di cittadini impediti di votare secondo le forme ordinarie ed esigeva, come il precedente disegno preliminare, una certa partecipazione delle autorità locali.

Nel 1956, l'on. Fritz Grüter, consigliere nazionale, depositò un postolato per invitare «il Consiglio federale a presentare un rapporto che esponesse in quale modo fosse possibile agevolare ai cittadini l'esercizio del diritto di voto in materia federale nel luogo di dimora». Il Consiglio federale ne trasse occasione per dare alcune informazioni sui lavori in corso.

Riscontrato che, secondo i pareri dati sul disegno preliminare del 1955, occorreva scartare per il voto degli assenti ogni sistema implicante nel luogo di dimora la partecipazione di un'autorità comunale, la Cancelleria federale immaginò una soluzione secondo la quale il cittadino si farebbe inviare il materiale di voto (scheda, busta) a un ufficio postale di sua scelta, dove lo ritirerebbe per compilare la scheda e rinviarla senza lasciare il luogo. Questo sistema pareva meno complicato di quello previsto nel disegno preliminare del 1955 e nettamente più sicuro di quello del voto per corrispondenza (sicurezza del voto personale e migliore protezione contro gli abusi). Esso aveva il vantaggio di sostituire a un'autorità o a un funzionario del Comune di dimora un agente federale, disponibile per tutte le votazioni (anche cantonali), e di permettere al cittadino di votare in un locale particolarmente accessibile. Ma il Dipartimento delle poste e delle ferrovie, ora Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, stimò che gli uffici postali non fossero in grado d'esercitare la vigilanza necessaria e che le operazioni elettorali davanti agli sportelli avrebbero sovraccaricato quegli uffici durante la settimana precedente lo scrutinio. Avendo il Consiglio federale condiviso questa opinione, la Cancelleria federale abbandonò lo studio del sistema di voto alla posta e gli propose d'adunare una conferenza dei rappresentanti dei Cantoni per uno scambio di vedute sul partito da scegliersi. La proposta fu accolta.

La Conferenza fu tenuta il 25 febbraio 1959 e concluse, senza lunghe discussioni, che la soluzione raccomandabile avrebbe potuto avere il tenore seguente:

«La Confederazione autorizza i Cantoni a prendere le misure convenienti per agevolare l'esercizio del diritto di voto dei cittadini impediti di recarsi alle urne; importa per altro che la libertà e il segreto del voto siano assicurati e che i Cantoni concedano per gli scrutini federali le agevolanze previste per le votazioni ed elezioni cantonali».

Non è il caso d'esaminare in questo capitolo, destinato a ricapitolare l'antefatto, se una tale disposizione sia o no accettabile. Questo punto sarà trattato nel capitolo VI.

II. Argomenti a favore dell'istituzione d'agevolezze

La mozione dei Consigli legislativi e il postulato del Consiglio nazionale circa le misure da prendersi per agevolare l'esercizio del diritto di voto sono sostenuti da considerazioni che persuadono il Consiglio federale, nonostante la cattiva riuscita delle proposte precedenti, a presentare un nuovo disegno in questa materia. In uno Stato democratico, l'esercizio del diritto di voto dovrebbe, in vero, essere disciplinato in maniera che possa votare il maggior numero possibile di cittadini. Il risultato della votazione rifletterebbe allora, quanto più esattamente, la volontà del sovrano. Quest'osservazione ha peso, ancorchè si debba riconoscere che la debole partecipazione alle votazioni, quale si riscontra al presente, è da ascrivere in gran parte a cagioni che non hanno attinenza con l'impossibilità di recarsi alle urne. Lo prova il riscontrarla qua e là nei Cantoni che hanno istituito delle agevolanze per i cittadini impediti. Importa vegliare affinché il voto non sia troppo agevolato a danno delle forme da osservarsi, nè divenga regola la pratica di modi semplificati.

III. I differenti modi di voto a distanza

1. *Voto nel locale ufficiale del Comune di dimora, con trasmissione della scheda*

Questo modo, previsto nel disegno del Consiglio federale del 1947 e, successivamente, in quello della Commissione del Consiglio degli Stati, ha il vantaggio d'obbligare il cittadino a votare in condizioni assai simili a quelle in cui voterebbe nell'ufficio elettorale del Comune di domicilio. Esso assicura «dignità» all'atto con il quale il cittadino esercita i diritti politici e dà garanzia che la scheda non venga, in uno o in altro modo, intercettata da terzi interessati a mutarne o semplicemente accertarne il contenuto, prima che giunga nelle mani dell'autorità.

Ma a questo vantaggio fa riscontro un serio inconveniente: il sistema richiede la partecipazione d'una autorità del Comune di dimora, il che potrebbe costituire un onere abbastanza grave per lo stesso, obbligato di mettere una o parecchie persone a servizio degli assenti che volessero valersi di questa procedura. Attesa la necessità d'una cooperazione del Comune di dimora, il sistema sarebbe praticabile in materia cantonale solamente se nel medesimo tempo fossero fatte delle votazioni federali. D'altra parte, nessun Cantone ha istituito questo sistema per i cittadini che, nel Cantone, si trovino in un Comune diverso da quello di domicilio. La sua istituzione in materia federale aumenterebbe il numero delle procedure applicate, cosa non certamente desiderabile.

2. *Voto per corrispondenza*

Il voto per corrispondenza, detto anche voto per posta, è una delle forme più semplici che si possano immaginare. Il cittadino fa capo soltanto all'autorità del suo Comune di domicilio e non deve adempiere che un minimo di formalità. Non meraviglia quindi che i Cantoni in quali provvidero a dare ai cittadini impediti di recarsi alle urne la possibilità di partecipare allo scrutinio, abbiano quasi tutti introdotto tale forma, sia in maniera assai generale sia solamente per taluni casi d'impedimento. Al presente, se siamo bene informati, il voto per corrispondenza, applicato in una forma qualche poco larga, vige nei Cantoni di Zurigo, Soletta, Basilea Città, San Gallo, Vaud, Neuchâtel e Ginevra. Sembra che tutti questi Cantoni abbiano fatto buone esperienze con tale forma di voto, sebbene manchi ancora, in uno o in un altro, una lunga esperienza. Tuttavia, le deliberazioni parlamentari degli anni dal 1948 al 1952 provano che essa aveva degli avversari dichiarati. La lettura del Bollettino stenografico dell'Assemblea federale rivela che furono particolarmente mosse le critiche seguenti:

- a. la sicurezza del voto non è certa (possibilità di sottrazione di schede, artifici illeciti al momento dell'iscrizione della risposta sulla scheda e accertamento illecito del contenuto);
- b. il segreto del voto non è sicuro;
- c. l'istituzione del voto per corrispondenza in casi speciali potrebbe essere un primo passo verso un'applicazione più generale, laddove il voto alle urne dovrebbe rimanere la forma normale;
- d. il voto per corrispondenza cagiona allo Stato complicazioni e spese aggiuntive sproporzionate all'esito desiderato.

3. *Voto per procura*

Il voto per procura vige solamente, per così dire, nei Cantoni di Berna e di Basilea Città. C'è anche nel Cantone di Zurigo, ma accanto al voto per corrispondenza, per i casi d'età avanzata (60 anni), d'invalidità o di malattia; in altri casi, la procura può essere conferita a un votante della medesima famiglia. Quanto al Cantone di Berna, non sembra che il sistema sia apprezzato più che tanto, dato che ne è chiesta l'abolizione da un'iniziativa, la cui reiezione è bensì raccomandata al popolo dalle autorità competenti ma soltanto perchè stimano inopportuno regolare la questione nel momento in cui sono approntate nuove disposizioni nell'ambito federale. Il Consiglio esecutivo del Cantone di Berna, in una lettera del 30 luglio 1963 alla Cancelleria federale, non raccomanda punto d'istituire il voto per procura in materia federale, ma si restringe a manifestare il desiderio che, ove fosse ammesso in diritto federale il voto per corrispondenza, la cerchia dei cittadini autorizzati a valersene sia almeno ampia

quanto in diritto cantonale laddove viano disposizioni che istituiscono il voto per procura. Per contro, il Governo di Basilea Campagna domanda che sia seriamente esaminato se il voto per procura non possa essere autorizzato anche in materia federale, essendo più facilmente praticabile del voto per corrispondenza, sopra tutto nei casi di malattia o d'infermità.

Discuteremo altrove se convenga accogliere questo desiderio.

Dobbiamo aggiungere che il voto per procura non è immune da critica, potendo accadere, per esempio, che dei cittadini s'adoperino ad assicurarsi la rappresentanza di malati o di vecchi per mettere nelle urne schede compilate «nella buona maniera». Durante le discussioni parlamentari summenzionate, un solo deputato ruppe una lancia a favore del voto per procura, ma la proposta non ebbe incontro.

4. *Voto nelle forme militari*

Il voto nelle forme militari o in forme analoghe presuppone un organo (ufficiale elettorale) che raccolga le schede chiuse nelle buste di trasmissione e le spedisca all'autorità competente del Cantone di domicilio. Esso ha il vantaggio d'assicurare una certa vigilanza sulle condizioni in cui il cittadino esercita il voto, rimettendo egli direttamente la scheda all'organo di trasmissione. Se non che, applicato ai civili, avrebbe l'inconveniente di poter essere usato solamente da quelli trovantisi in un'organizzazione (ospedale, sanatorio, ecc.) dove possa essere stabilita la persona la quale eserciti l'ufficio che, nella truppa, è assegnato all'ufficiale elettorale.

5. *Voto per posta*

Il voto per posta, che aveva studiato la Cancelleria federale, sarebbe nuovo. Esso avrebbe il vantaggio d'obbligare il cittadino a compilare la scheda in un locale ufficiale, ossia in condizioni offerenti a lui di presso una sicurezza uguale a quella delle operazioni che hanno luogo in un ufficio elettorale. Si potrebbe essere quasi certi che il contenuto della scheda corrisponda alla volontà del votante e che nessun terzo sia potuto intervenire tra il momento in cui il votante ha dato la scheda e la posta l'ha presa in consegna. Per altro, questi vantaggi sono bilanciati da certi inconvenienti, come l'ingombro degli sportelli, l'impreparazione del funzionario postale e le possibili discussioni sgradevoli tra questo e il votante, qualora la carta d'identità, che sarebbe richiesta, desse luogo a contestazioni.

Nel rapporto presentato all'assemblea della Società dei giuristi nel 1959, il signor Usteri, avvocato a Zurigo, è del parere che si potrebbe prevedere, per gli assenti invalidi, la consegna diretta della scheda alla posta. Questo sistema è assai conforme a quello diviso dalla Cancelleria federale. L'unica differenza, in vero poco importante, concerne solo l'invio del materiale. Secondo il disegno della Cancelleria federale, il cittadino dovrebbe ritirare la scheda alla posta (invio fermo in posta); secondo la

proposta Usteri, la scheda dovrebbe essere inviata all'indirizzo particolare. Tanto l'uno, quanto l'altro sistema, avrebbe il vantaggio che il cittadino non possa votare semplicemente con l'introdurre, o far introdurre, la scheda nella cassetta postale, ma dovrebbe consegnarla a un funzionario che accerti l'identità del mittente. Le obiezioni contro l'impiego d'un funzionario postale secondo il sistema immaginato dalla Cancelleria federale, varrebbero anche per quello della consegna diretta della scheda alla posta, suggerito dal signor Usteri.

IV. Forma di voto proposta; voto per corrispondenza

Come risulta dal precedente capitolo, solo due sistemi entrano in conto per la legislazione federale: il voto per corrispondenza e quello per posta secondo la formola della Cancelleria federale oppure del signor Usteri. A nostro parere, il voto per corrispondenza sarebbe preferibile, essendo già praticato in materia cantonale da taluni Cantoni, essendo assai simile al modo di votare in vigore per i militari e non richiedendo dagli organi postali una prestazione tale da destare taluni timori. Più delicata, in vece, è la questione circa i casi per i quali convenga introdurre questa forma di voto; ma di essa tratteremo più innanzi.

V. Casi per i quali convenga istituire il voto per corrispondenza

Abbiamo rilevato che il voto per corrispondenza fu assai contrastato nei dibattiti parlamentari degli anni dal 1948 al 1952. Ancora presentemente, parecchi Cantoni l'avversano e vorrebbero che fosse applicata soltanto come eccezione. Taluni altri, per contro, raccomandano che sia determinato con molta larghezza il campo d'applicazione, adducendo di non avere riscontrato abusi in materia cantonale. Non stimiamo opportuno far luogo presentemente a una vasta discussione per ricercare se una larga applicazione del voto per corrispondenza sia o no per cagionare gli inconvenienti che le si attribuiscono e se per principio questa forma di voto debba essere applicata in maniera larga oppure ristretta. Ciò che massimamente importa è d'arrivare con qualche rapidità a portare a tetto un disegno di legge che disciplini il voto per corrispondenza nei casi in cui, a comune parere, l'istituzione sembra più specialmente necessaria. Discuteremo qui appresso questi casi, e quelli dai quali parrebbe opportuno prescindere, almeno per il momento.

Proponiamo che sia istituito il voto per corrispondenza a favore delle seguenti cerchie di cittadini:

- a. i pazienti dell'assicurazione militare;
- b. i malati o infermi ospedalizzati;
- c. i malati o infermi non ospedalizzati;
- d. i cittadini impediti da forza maggiore.

Ci risolvono a questo parlato le ragioni seguenti:

L'idea che i *pazienti dell'assicurazione militare* debbano essere messi nella possibilità di votare per corrispondenza non ci sembra contrastata. Questi cittadini, che hanno perduto la salute nel servizio del paese, soffrono di non poter votare come gli altri, quando non siano in grado di recarsi all'ufficio di voto del Comune di domicilio, e chiedono istantemente dei provvedimenti in loro favore. Il diritto vigente non permette che votino nelle forme militari, essendo le disposizioni, che le concernono, valevoli soltanto per i cittadini in servizio militare (art. 4 della legge del 19 luglio 1872 - CS 1, 160). Ora, i militari ospedalizzati in un istituto militare o civile non compiono servizio, ma sono pazienti dell'assicurazione militare. Essi non hanno diritto al soldo, bensì possono pretendere le prestazioni dell'assicurazione militare. D'altra parte, i pazienti riformati da una commissione sanitaria, non sono più militari nel senso giuridico della parola.

Malati o infermi civili ospedalizzati. Concesso che il voto per corrispondenza debba essere istituito per i pazienti dell'assicurazione militare, sembra che ne debbano godere anche i malati e infermi civili che parimente dimorano, talora per lungo spazio di tempo, in un istituto ospedaliero fuori del Comune di domicilio. Nemmeno essi devono nutrir l'impressione d'essere cittadini di seconda classe. Simile divisamento sembra tanto più conveniente, quanto maggiore diviene sempre più il loro numero, non solo per l'aumentare della popolazione, ma anche per l'allargarsi dell'uso di farsi curare in un istituto.

Malati e infermi civili non ospedalizzati. Per l'autorità incaricata di concedere i documenti necessari all'esercizio del diritto di voto per corrispondenza, la qualità di malato è meno evidente nel caso di cittadini costretti in casa da malattia o infermità. Si può dunque chiedersi se non sia eccessivo concedere a questi cittadini la possibilità di usare la forma del voto per corrispondenza. La premura d'assicurare ai malati e agli infermi il più largo accesso allo scrutinio e di trattare per quanto sia possibile alla stessa stregua tutti i malati e infermi ci porta a pensare che occorra allargare l'applicazione del voto per corrispondenza ai casi in cui essi non siano ricoverati in un ospedale. Per altro, al fine d'impedire gli abusi, si dovrebbe, di regola, esigere la prova della malattia o dell'infermità, mediante un certificato medico. Simile esigenza non ci pare eccessiva. Non dimeno, considerato che certi Cantoni, dove vige il voto per corrispondenza in materia cantonale, vi hanno rinunciato e, d'altra parte, essendovi un interesse evidente a che l'ordinamento federale e quello cantonale siano quanto più conformi, stimiamo che si potrebbe lasciare ai Cantoni la libertà d'esigere o no il certificato medico. Questo partito sembra incontrare l'approvazione dei Governi cantonali.

Qualche Cantone ha istituito per i *cittadini attempati* la stessa agevolanza che per i malati e gli infermi. Per le ragioni che militano in favore dell'adozione d'una soluzione federalistica quanto al certificato medico, la Cancelleria federale aveva previsto una disposizione che lasciasse parimente ai Cantoni la possibilità di regolare le cose a loro grado, sempre che l'età minima fosse stabilita in 65 anni. Nessun Governo cantonale s'è dichiarato contrario, ma tre di essi (Sciaffusa, Grigioni e Neuchâtel) mettono in dubbio l'utilità d'una disposizione siffatta. Poichè questa soluzione federalistica cagionerebbe un'inuguaglianza di trattamento da un Cantone a un altro, non ci siamo potuti risolvere a proporla. Atteso che il voto per corrispondenza deve rimanere per principio l'eccezione, che una disposizione la quale lo istituisca per i cittadini attempati, ma validi, non è di importanza assoluta e che la maggior parte dei Cantoni non ha ancora stabilito in materia cantonale una simile disposizione, abbiamo concluso, per assicurare l'uguaglianza di trattamento, che non convenisse autorizzare questa forma di voto nei casi considerati.

Poichè le condizioni dell'esercizio del voto sono le medesime per i malati o infermi civili (ospedalizzati o no) e i pazienti dell'assicurazione militare (ospedalizzati o no), non occorrono nella legge disposizioni speciali per questi ultimi, salvo per il caso in cui, senz'essere malati o infermi, siano soggetti a un trattamento o a una misura ergoterapica.

Cittadini impediti da forza maggiore. Il disegno di legge uscito dalle deliberazioni degli anni dal 1948 al 1952, e respinto in votazione finale dal Consiglio degli Stati, conteneva un articolo secondo il quale i Cantoni, qualora non ostassero le circostanze, potevano prendere provvedimenti speciali (urna volante, voto per corrispondenza) per i cittadini impediti di recarsi alle urne a cagione di misure di polizia sanitaria, d'interruzione delle comunicazioni o d'altri fatti di forza maggiore. Ancorchè una simile disposizione non sia di grande importanza pratica, crediamo debba essere ripresa, in forma conveniente, nel nuovo disegno, segnatamente perchè taluni dei Cantoni, in cui vige il voto per corrispondenza in materia cantonale, l'hanno prevista nella loro legislazione, sia pure, se non erriamo, per il solo caso d'impedimento cagionato da misure di polizia sanitaria.

VI. Casi per i quali il Consiglio federale non propone d'istituire il voto per corrispondenza

Considerati i timori manifestati circa l'istituzione del voto per corrispondenza in favore dei cittadini che non siano impediti da una cagione speciale, il Consiglio federale rinuncia a fare una proposta in questo senso. Nel 1937, esso aveva proposto d'istituire il voto per corrispondenza in favore dei cittadini lontani dal domicilio per motivi professionali. Il Consiglio

federale, e, a un determinato momento, anche il Consiglio degli Stati avevano approvato questo partito nelle deliberazioni d'una quindicina d'anni fa. Visto il contegno negativo tenuto da parecchi Cantoni, rinunciamo a una proposta siffatta.

In un disegno preliminare di legge, comunicato ai Governi cantonali nel febbraio 1961, la Cancelleria federale aveva suggerito una soluzione media, che prevedeva il voto per corrispondenza nei casi d'assenza durevole e permanente considerati più degni d'interesse, segnatamente quelli d'assenza per motivi professionali. Taluni Governi cantonali avevano allora fatto rilevare le difficoltà che sarebbero potute derivare da una simile limitazione. Esse sono, in vero, innegabili. Particolarmente, è delicata la questione circa l'autorità che dovrebbe accertare l'adempimento delle condizioni poste per un'assenza durevole e permanente. Se questo ufficio fosse affidato a un'autorità comunale, sarebbe da temersi che la nozione non sia interpretata da per tutto uniformemente, perfino nei Comuni d'un medesimo Cantone. Se fosse affidato a un'autorità cantonale oppure se a questa fosse conferita la competenza di conoscere dei ricorsi contro una decisione comunale, ne risulterebbero eccessive complicazioni. Per ciò, nell'ultimo disegno preliminare, la Cancelleria federale ha lasciato cadere la disposizione concernente i casi d'assenza durevole e permanente. A prescindere dai Cantoni che raccomandano l'allargamento del voto per corrispondenza a tutti gli assenti, nessun Cantone ha chiesto la ripresa della disposizione. Proponiamo dunque, a nostra volta, di rinunciarvi.

La questione degli assenti validi è la più dibattuta tra i Cantoni. Nel gruppo di quelli che, senza consentire alle nostre considerazioni circa l'opportunità, raccomandano di prevedere già ora l'applicazione del voto per corrispondenza a tutti i casi d'assenza, annoveriamo Zurigo, Berna, Lucerna (il quale, più precisamente, raccomanda d'autorizzare i Cantoni a determinare l'ambito dei casi d'assenza o ad allargarlo almeno all'assenza per ragioni professionali), San Gallo e Vaud (che si dichiarano conformemente a Lucerna). Sono del parere che non debbasi allargare la cerchia dei casi previsti nel nostro disegno: Svitto, Glarona, Turgovia, Vallese e Neuchâtel. Gli altri Cantoni, quale che sia la loro opinione circa la questione di principio, accettano, almeno per il momento, il partito da noi proposto.

La Cancelleria federale ha dato l'occasione di dichiararsi anche ai partiti politici rappresentati nel Consiglio nazionale. Il partito popolare conservatore cristiano-sociale desidererebbe veder applicato il voto per corrispondenza ai casi d'assenza per ragioni professionali, ma dichiara di comprendere i motivi che inducono a tracciare, per il momento, un cerchio meno largo. Il partito radicale democratico ha fatto sapere che approva in principio il disegno preliminare, ma ha dichiarato, nello stesso tempo, che l'esercizio del diritto di voto dovrebbe, a suo parere, essere assicurato nella misura più larga. Gli altri partiti non hanno mosso alcuna obiezione

contro la limitazione prevista nel disegno. L'Unione sindacale svizzera e la Federazione dei lavoratori edili e del legno hanno comunicato spontaneamente il loro parere alla Cancelleria federale e raccomandano entrambe l'istituzione del voto per corrispondenza anche per i casi d'assenza dovuta a motivi professionali.

VII. Soluzione federale o competenza dei Cantoni?

Stimiamo che nel caso d'istituzione, da parte del legislatore federale, d'un modo speciale di voto per i casi o, piuttosto, per certi casi in cui i cittadini siano impediti di recarsi alle urne, il sistema opportuno sia quello del voto per corrispondenza. Rimane da esaminare se lo debba istituire direttamente oppure autorizzare i Cantoni a istituire il sistema che loro sembra conveniente. Come abbiamo detto, la conferenza che adunò nel febbraio 1959 i rappresentanti dei Cantoni affermava che questa seconda maniera fosse la buona.

A prima vista, una disposizione siffatta sembrerebbe vantaggiosa dall'aspetto tecnico. Essa permetterebbe di tenere conto delle condizioni proprie di ciascun Cantone e d'evitare ogni differenza d'ordinamento tra le votazioni federali e le votazioni cantonali, il che è tutto a vantaggio delle autorità, ma anche e sopra tutto dei cittadini, segnatamente quando una votazione federale e una cantonale corrispondano nel tempo.

Tuttavia, ben osservando le cose, si riscontra che questa formula federalistica dà luogo a una seria obiezione: essa creerebbe una grande disparità tra i cittadini dei vari Cantoni, potendo gli uni partecipare allo scrutinio senza recarsi all'ufficio di voto e gli altri no (perchè il diritto del Cantone di domicilio non prevede tale facoltà o la prevede soltanto per talune cerchie di cittadini).

È accettabile una siffatta disparità?

Devesi ammettere, a questo riguardo, che, nel 1936, il Consiglio federale l'aveva stimata accettabile, poichè proponeva un disegno di legge secondo il quale i Cantoni avrebbero potuto disporre che i cittadini impediti di presentarsi allo scrutinio sarebbero stati autorizzati, a domanda motivata, d'inviare la scheda per posta. Nel messaggio concernente quel disegno, il Consiglio federale faceva valere, a sostegno della soluzione federalistica, che essa introduceva, di certo, un elemento di diversità nel diritto federale, ma che le elezioni e votazioni federali avvengono precisamente, salva disposizione contraria, secondo le prescrizioni cantonali. Tale circostanza, aggiungeva, aveva permesso a taluni Cantoni d'istituire il voto obbligatorio. Devesi riconoscere che il diritto federale tollera una larga diversità quanto all'esercizio dei diritti politici. In vero, l'articolo 74 della Costituzione federale prevede soltanto che il diritto di par-

tecipare alle elezioni e votazioni federali spetta a ogni Svizzero che ha compiuto l'età di 20 anni «e che del resto secondo le leggi del Cantone nel quale ha domicilio non è escluso dal diritto attivo di cittadinanza». In virtù di queste disposizioni, sono differenze nei Cantoni quanto al diritto di voto dei cittadini sostenuti stabilmente dall'assistenza pubblica o ai quali sia vietato frequentare le osterie.

Devesi prendere partito d'una certa diversità dovuta al fatto che il cittadino esercita i diritti politici, non solamente in materia federale ma anche in materia cantonale, e che la legge del 1872 reca che le elezioni federali «hanno luogo conforme alle prescrizioni delle leggi cantonali», ma con riserva delle prescrizioni federali. Non sembra, per altro, conveniente aumentare senza particolare ragione la diversità fra i Cantoni per quanto concerne la possibilità pratica dell'esercizio dei diritti politici. Giudichiamo, per tanto, che il partito divisato dalla conferenza del 25 febbraio 1959 non debba essere seguito.

Il legislatore federale deve dunque imporre una certa unità ai Cantoni per l'esercizio dei diritti politici. Ci si può domandare se non convenga prevedere un'eccezione in favore dei Cantoni che hanno istituito il voto per procura in materia cantonale. Alludiamo, in questa parte, non tanto al Cantone di Berna, che pare pronto ad abbandonare questa forma di voto, nè a quello di Zurigo, dove non sembra di molta importanza, quanto al Cantone di Basilea Campagna, il quale, come abbiamo detto, vorrebbe che si autorizzino i Cantoni ad applicarla in materia federale. Ma converrà sacrificare il principio dell'uniformità di procedura e concedere ai Cantoni, che praticano già la forma del voto per procura, d'applicarla parimente in materia federale? Nonostante i principi federalistici consacrati dalla legislazione federale in materia di votazioni e il vantaggio della soluzione agevole cui abbiamo alluso, stimiamo necessario, per motivi d'equità, restringersi alla sola regola del voto per corrispondenza. Non giudichiamo quindi di poter tenere conto dell'istanza del Cantone di Basilea Campagna.

VIII. Forma e contenuto del disegno di legge

Nel disegno di legge discusso dalle Camere negli anni dal 1948 al 1952, il voto per posta era disciplinato nei particolari. A noi pare superfluo che il legislatore federale stabilisca delle regole minuziose, potendo essere lasciate alla competenza dei Cantoni o, se occorre, a un'ordinanza del Consiglio federale.

Sarebbe anche da esaminarsi se sia il caso d'inserire le nuove disposizioni nella legge del 1872 sulle elezioni e votazioni federali, per non accrescere il numero, già grande, delle leggi concernenti l'esercizio dei diritti politici. Stimiamo nondimeno che non sia punto indicato inserire in

questa legge, ben presto centenaria, un insieme di disposizioni le quali, fino a un certo punto, vi figurerebbero come corpo estraneo, e preferiamo proporvi di fare una legge distinta che comprenda le disposizioni che oggi vi proponiamo e quelle della legge del 30 giugno 1960, che istituisce il voto anticipato in materia federale. Sarebbero così comprese in un'unica legge tutte le misure per agevolare le elezioni e le votazioni.

Queste spiegazioni circa la forma e il contenuto del disegno di legge ci offre l'occasione di toccare la questione d'una rifusione delle leggi che disciplinano l'esercizio dei diritti popolari, richiesta da taluni Cantoni nelle antecedenti procedure di consultazione. Una lancia è stata spezzata in favore di essa durante le deliberazioni della Società svizzera dei giuristi nel 1959 (intervento del professor Imboden). Noi pensiamo che, fintanto non sia stata regolata la questione delle agevolanze da introdursi per permettere l'esercizio del diritto di voto ai malati e assenti (o a certi assenti), non sarebbe saggio procedere a una rifusione generale delle leggi sulla materia. Per raccomandabile che ci possa sembrare in sé, essa dovrà essere operata solamente quando saranno state schiarite le questioni pendenti.

IX. Voto degli Svizzeri all'estero

Durante le deliberazioni degli anni dal 1948 al 1952 sul disegno di legge concernente il voto dei cittadini assenti dal Comune di domicilio, i Consigli legislativi avevano approvato un postulato dal seguente tenore:

«Il Consiglio federale è invitato a presentare un rapporto indicante se e a quali condizioni gli Svizzeri all'estero possano partecipare alle elezioni e votazioni federali».

Era sembrato, in un primo momento, che un messaggio a sostegno d'un disegno di legge istituente delle agevolanze in materia d'elezioni e votazioni federali potesse offrire il mezzo di dare degli schiarimenti ai Consigli legislativi sulla questione del diritto di voto degli Svizzeri all'estero, mossa da questo postulato. I pareri ricevuti in merito al disegno preliminare che concerneva anche questo punto, ci hanno condotto a concludere che la questione non possa essere trattata insieme con quella delle agevolanze da istituirsi in favore degli Svizzeri residenti in patria. Trattasi, nel caso specifico, non soltanto della questione del diritto di voto degli Svizzeri all'estero, ma anche e principalmente del problema d'un articolo costituzionale concernente questi compatrioti. Come è noto, esso è oggetto d'un esame approfondito. Al presente, il Dipartimento politico sta consultandosi, per ordine del Consiglio federale, con le cerchie interessate. I Governi cantonali, i partiti politici, le associazioni economiche e le organizzazioni degli Svizzeri all'estero sono stati invitati a dare il parere su un disegno preliminare d'articolo costituzionale.

X. Commento sulle disposizioni del disegno

Commentiamo qui brevemente le disposizioni del disegno, in quanto già non sia stato fatto in uno dei precedenti capitoli.

Gli articoli dall'1 al 3 riproducono testualmente quelli corrispondenti della legge del 30 giugno 1960. Essi non richiedono alcun commento. Come osservavamo più sopra, siamo indotti a inserirli nel presente disegno, che abrogherebbe quella legge, per la premura di non moltiplicare le leggi federali sull'esercizio dei diritti popolari. I Cantoni non hanno, in generale, mosso obiezioni a questo riguardo. Segnaliamo nondimeno che il Cantone di San Gallo non vorrebbe che la ripresa delle disposizioni in vigore sia l'occasione di mutare l'ordinamento istituito nel 1960. Il Governo del Cantone di Lucerna vorrebbe, invece, che si profitasse della stessa per mitigare la disposizione intesa a prescrivere l'istituzione del voto anticipato nei Comuni con più di 800 cittadini, atteso i casi in cui non è fatto uso di tali agevolanze. Considerato che il voto anticipato non carica che leggermente le autorità comunali e che v'ha un'interesse maggiore a non toccare un ordinamento di fresca istituzione, concludiamo che non convenga far luogo alla proposta lucernese.

L'articolo 4 concerne il voto dei militari. Esso si restringe a prevedere che il Consiglio federale dà disposizioni uniformi sull'esercizio del diritto di voto da parte dei militari. Queste disposizioni, del resto, sono già previste in un decreto del Consiglio federale del 10 dicembre 1945, fondato sugli articoli 4 e 45 della legge del 1872.

L'articolo 5 pone il principio che i Cantoni emanano le disposizioni necessarie e indica i casi in cui è ammesso il voto per corrispondenza.

L'articolo 6 è inteso a tenere conto del diritto in vigore nei Cantoni, lasciandoli liberi d'esigere o no un certificato medico e di disciplinarne la forma.

L'articolo 7 obbliga i Cantoni a stabilire le disposizioni necessarie. Esso differisce dai disegni precedenti, perchè lascia loro la più grande libertà, non entrando in alcun particolare sulla procedura da seguirsi nell'esercizio del diritto di voto per corrispondenza. Ci preme infatti che i Cantoni i quali hanno istituito il voto per corrispondenza in materia cantonale, possano applicarlo nelle medesime forme in materia federale. Contrariamente al parere del Cantone di Turgovia, pensiamo che non si debbano specificare le cose in maniera che i Cantoni possano accontentarsi di regolare la procedura mediante regolamento. Il Consiglio federale si riserva nondimeno il diritto d'approvazione.

Con la locuzione « assienrare il riscontro della qualità d'elettore » si intende che l'autorità comunale deve accertare se il cittadino il cui indi-

rizzo è indicato sulla busta di trasmissione sia effettivamente abile al voto. Essa non significa che occorra assicurarsi che abbia votato personalmente.

Il capoverso 3 prevede l'affrancatura dei pieghi (domanda all'autorità comunale, busta di trasmissione) inviati dai cittadini. Essa è usuale nei Cantoni che hanno istituito il voto per corrispondenza in materia cantonale, e conforme al criterio seguito dal legislatore federale, che si sforza di restringere quanto più i casi in cui è autorizzato l'invio in franchigia. Non vediamo alcun motivo di proporre una disposizione che istituisca la franchigia postale in favore del cittadino che vota per corrispondenza, ancorchè adempia un dovere civico ed eserciti un'opera ufficiale. Alcuni pochi Cantoni non possono accettare che il votante sia obbligato ad affrancare gli invii. Non vediamo che si possa obiettare alcunchè ai Cantoni che volessero assicurare la gratuità degli invii dei loro cittadini facendo sopportare ai Comuni le spese di porto. Abbiamo pertanto aggiunto al disegno un capoverso 4, secondo cui i Cantoni possono derogare al capoverso 3 mettendo le spese a carico dei Comuni.

L'articolo 8 abroga l'articolo 4 della legge del 1872, considerato che le agevolzze in esso previste per talune cerchie di cittadini appartenenti ai servizi pubblici non hanno più ragione di sussistere, essendo gli uffici elettorali aperti più a lungo che nel secolo scorso, e largamente istituito il voto anticipato.

Le disposizioni del Consiglio federale sulla partecipazione dei militari alle elezioni e votazioni federali poggeranno d'ora innanzi sull'articolo 4 della nuova legge.

XI. Fondamento costituzionale

Il nostro disegno si fonda sull'articolo 90 della Costituzione federale, il quale dispone che la legislazione federale stabilirà quanto è necessario relativamente alle forme e ai termini per le votazioni popolari. Possono considerarsi fondamentali anche gli articoli 73 (elezione del Consiglio nazionale) e 122 (votazione concernente la revisione della Costituzione).

XII. Cancellazione della mozione dei Consigli legislativi e del postulato del Consiglio nazionale

Il nostro messaggio ha trattato la questione mossa dal postulato del Consiglio nazionale n. 6978 (postulato Grütter), il quale può, per tanto, essere cancellato dalla lista. Il disegno di legge risponde, nella misura che ci sembra compatibile con le presenti circostanze, alla mozione dei Consigli legislativi n. 6367, che parimente vi proponiamo di cancellare.

Per questi motivi, vi raccomandiamo d'approvare il disegno di legge qui allegato.

Vogliate gradire, onorevoli, signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 4 settembre 1964.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

L. von Moos.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente l'istituzione di agevolzze per le votazioni ed elezioni federali (Del 4 settembre 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9042
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.09.1964
Date	
Data	
Seite	1581-1597
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 029

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.