

13.103

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sui diritti politici**

del 29 novembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sui diritti politici.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 novembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La presente revisione della legge federale sui diritti politici propone misure con cui risolvere in tempi brevi alcune difficoltà insorte in seguito all'utilizzo sempre più frequente dei diritti popolari: visto il costante e forte aumento del numero di candidature al Consiglio nazionale è necessario, al fine di impedire le doppie candidature (vietate), fare in modo che le doppie candidature scoperte troppo tardi possano essere stralciate a posteriori. La presentazione delle proposte di candidature deve essere concentrata nel mese di agosto e le decisioni sui ricorsi in materia di elezioni devono essere escluse dalla sospensione dei termini.

Situazione iniziale

L'incessante aumento del numero delle proposte di candidatura, delle candidature, delle congiunzioni e delle sottocongiunzioni di liste pregiudica sempre di più il corretto svolgimento di uno dei processi fondamentali di organizzazione dello Stato federale: le elezioni del Consiglio nazionale. Gli sviluppi più recenti nei settori della normativa sui cognomi, della mobilità e della migrazione hanno elevato notevolmente il grado di complessità. Senza i necessari adeguamenti legislativi non è possibile soddisfare efficacemente le aumentate esigenze nel tempo a disposizione, relativamente breve. Le poche ore a disposizione della Cancelleria federale e di taluni Cantoni non bastano più per eseguire il controllo manuale. Aumenta quindi il rischio di non riuscire a riconoscere per tempo e a impedire una doppia candidatura. La ripartizione corretta di tutti i voti tra le liste e, di conseguenza, il corretto svolgimento dell'elezione con il sistema proporzionale sono messi in pericolo.

Inoltre, visto che il termine per l'invio del materiale di voto è più breve nel caso delle elezioni, gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto rischiano di non potere esercitare di fatto il loro diritto di voto. Reclami in tal senso sono giunti in occasione delle elezioni del 2007 e del 2011. Ma anche gli elettori entro i confini nazionali non nascondono la loro irritazione di fronte al fatto che, per le elezioni del Consiglio nazionale, il materiale viene spedito più tardi di quanto accade per le votazioni popolari federali.

Contenuto del disegno

Al fine di assicurare elezioni conformi alle norme, il presente messaggio presenta alcuni adeguamenti urgenti del diritto in materia di elezioni del Consiglio nazionale rispettosi delle esigenze dei cittadini e dei partiti, ma di natura essenzialmente tecnica.

I termini di presentazione delle candidature devono essere concentrati nel mese di agosto dell'anno delle elezioni, affinché sia possibile far pervenire il materiale di voto agli elettori nella quart'ultima settimana anziché soltanto dieci giorni prima del giorno delle elezioni.

Affinché sia possibile stabilire rapidamente e in modo affidabile per via informatica che tutti i candidati sono in possesso della cittadinanza svizzera, occorre indicare accanto al luogo d'origine il Cantone di appartenenza.

Il disegno propone inoltre misure che consentono agli elettori di ottenere le informazioni minime necessarie sulle candidature preparate, anche nei Cantoni con sistema maggioritario nei quali le candidature non devono essere obbligatoriamente annunciate.

Occorre eliminare una svista legislativa rilevata dal Tribunale federale in caso di ricorsi sull'elezione: analogamente a quanto previsto per le cause in materia di esecuzione e fallimento l'eccezione alla regola della sospensione legale dei termini durante le ferie giudiziarie va applicata anche ai ricorsi in materia di elezioni.

Da ultimo, conformemente a un'iniziativa parlamentare Joder, sostenuta dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, il riconteggio delle schede anche nel caso di votazioni dal risultato molto risicato sarà fatto dipendere dalla verosimiglianza di irregolarità.

Indice

Compendio	7910
1 Punti essenziali del progetto	7914
1.1 Situazione iniziale	7914
1.1.1 Elezione del Consiglio nazionale	7914
1.1.2 Risultati riscati di votazioni	7925
1.1.3 Attestazioni del diritto di voto per iniziative popolari e referendum	7926
1.2 La nuova normativa proposta	7931
1.2.1 Stralcio di doppie candidature dopo che le proposte di candidatura sono state stabilite	7931
1.2.2 Presentazione delle proposte di candidatura per l'elezione del Consiglio nazionale	7931
1.2.3 Osservazione di votazioni invece del riconteggio dei voti in caso di risultato molto riscato di una votazione	7932
1.3 Consultazione	7934
1.3.1 Temi centrali approvati nella procedura di consultazione	7934
1.3.2 Temi centrali controversi	7935
1.3.3 Elezione del Consiglio nazionale	7935
1.3.4 Osservazione di votazioni invece del riconteggio dei voti	7936
1.3.5 Attestazioni del diritto di voto in caso di iniziative popolari e referendum	7936
1.3.6 Rimedi giuridici	7938
1.3.7 Altre richieste di revisione non prese in considerazione	7938
1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	7940
1.4.1 Controllo delle candidature per l'elezione del Consiglio nazionale	7940
1.4.2 Riconteggio motivato da irregolarità rese verosimili	7945
1.4.3 Osservazione di votazioni	7946
1.4.4 Attestazioni del diritto di voto	7948
1.5 Disbrigo di interventi parlamentari	7948
2 Commento ai singoli articoli	7948
3 Ripercussioni	7952
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	7952
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	7952
4 Rapporto con il programma di legislatura	7954
5 Aspetti giuridici	7954
5.1 Costituzionalità	7954
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7954
5.3 Forma dell'atto	7954
5.4 Delega di competenze legislative	7954
5.5 Protezione dei dati	7955
Bibliografia	7956

Allegato: Riconteggi? Varianti di attuazione alternative	7957
Legge federale sui diritti politici (Elezioni del Consiglio nazionale) <i>(Disegno)</i>	7965

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nel 1976, con la legge federale del 17 dicembre 1976¹ sui diritti politici (LDP), il legislatore ha codificato per la prima volta i diritti politici a livello federale istituendo un'eccellente base per l'ulteriore sviluppo della democrazia diretta in Svizzera. Da allora le revisioni parziali hanno consentito di adeguarsi, laddove necessario, alle mutate circostanze. Con i suoi 35 anni la legge dimostra di avere una durata di validità di tutto rispetto. Pensando alle implicazioni proprie dell'era digitale è lecito prevedere che tra alcuni anni si renderà necessaria una revisione totale. Prima di affrontarla è tuttavia opportuno attendere un'ulteriore tappa del processo di sviluppo del voto elettronico e le sue ripercussioni, per poter definire con maggiore precisione l'orientamento di un eventuale intervento legislativo (cfr. n. 1.3.7). Per le prossime elezioni del Consiglio nazionale è tuttavia necessario apportare alcuni adeguamenti alla legislazione attuale, tenere conto degli sviluppi reali e garantire anche in futuro un'esecuzione corretta e conforme alle esigenze dei partiti e dei cittadini.

1.1.1 Elezione del Consiglio nazionale

Con l'introduzione del diritto di voto alle donne nel 1971 il numero degli elettori è più che raddoppiato. L'estensione del diritto di voto agli Svizzeri all'estero interessati e l'abbassamento dell'età minima per votare da 20 a 18 anni, nel 1991, hanno contribuito, dal canto loro, a un ulteriore forte aumento. Da allora il numero delle candidature e quello delle liste depositate è raddoppiato. Ancora più marcato è stato l'aumento delle congiunzioni e delle sottocongiunzioni di liste. L'impennata di candidature, liste, congiunzioni e sottocongiunzioni di liste è riconducibile al fatto che dal 1979 esiste un diritto in base al quale lo Stato stampa d'ufficio tutte le schede elettorali di tutte le liste e le invia a tutti gli aventi diritto di voto. L'aumento di elettori, liste e candidature fa lievitare il volume degli stampati e degli invii in occasione delle elezioni del Consiglio nazionale, facendo contemporaneamente aumentare il tempo necessario per sbrigare tali lavori e il rischio che si verifichino disguidi.

¹ RS 161.1

Elezioni del Consiglio nazionale 1971-2011. Evoluzione

Anno delle elezioni	Liste	Candidati	di cui donne	di cui uomini	di cui Svizzeri all'estero	Elettori (in migliaia)	di cui Svizzeri all'estero (in migliaia)	Congiunzioni di liste	Sottocongiunzioni di liste	Osservazioni
1971	151	1689	267	1422	–	3595	0	30	4	a)
1975	170	1947	329	1618	–	3745	0	26	11	a)
1979	164	1845	340	1505	–	3900	5	34	14	
1983	187	1880	434	1446	–	4080	9	36	13	
1987	222	2400	704	1696	–	4250	11	47	17	
1991	248	2561	834	1727	–	4510	14	54	31+3	b)
1995	278	2834	990	1844	9	4590	56	56	40	c)
1999	268	2845	983	1862	6	4655	70	63	42	
2003	262	2836	993	1843	17	4770	84	67	39	
2007	311	3089	1088	2001	44	4950	113	70	67	
2011	365	3458	1132	2326	74	5100	125	79	71	

Osservazioni

- a) nessuna distribuzione ufficiale di schede prestampate
 b) 3 = sotto-sottocongiunzioni di liste
 c) liberalizzazione del voto per corrispondenza

Anche le elezioni del Consiglio nazionale del 23 ottobre 2011 per la 49^a legislatura 2011–2015 hanno fatto registrare nuovi record.

Nei 20 Cantoni con il sistema proporzionale (ZH, BE, LU, SZ, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE e JU) si erano candidate 3458 persone, superando ampiamente il record precedente risalente al 2007 (3092 candidature). Lo stesso vale nei 20 Cantoni con sistema proporzionale per il numero di liste (365; nel 2007: 311), di congiunzioni di liste (79; nel 2007: 70) e di sottocongiunzioni di liste (71; nel 2007: 67) depositate. Si erano candidati 64 (2007: 65) impiegati della Confederazione e 77 (2007: 44, 2003: 17) Svizzeri all'estero aventi diritto di voto.

Il costante aumento di candidati e di liste, con termini di scadenza invariati, pone i Cantoni e la Confederazione di fronte a problemi sempre più spinosi. Nello stesso tempo un desiderio crescente di differenziarsi e di avere disciplinamenti speciali espone i servizi al rischio che si verifichino sempre più disguidi. Fastidiosi errori di stampa o di distribuzione in (piccole) tirature parziali delle schede elettorali si sono verificati in quattro Cantoni; sono una chiara conseguenza del poco tempo a disposizione ed è stato possibile rimediare rapidamente e senza provocare ricorsi soltanto laddove tali problemi sono stati comunicati immediatamente.

Sempre più spesso vi sono Svizzeri all'estero che reclamano perché ricevono il materiale di voto troppo tardi per riuscire ancora a votare validamente.²

² Cfr. FF 2008 6595

Il problema si può risolvere unicamente anticipando il termine per la presentazione delle proposte di candidatura. Solo così si ha il tempo necessario per allestire tutte le schede e distribuirle in tempo utile in Svizzera e, per la maggior parte, all'estero. Questa misura soddisfa in particolare anche le rivendicazioni legittime di quegli elettori che hanno reclamato con una frequenza sorprendente per non aver ricevuto il materiale di voto, semplicemente perché ignoravano il fatto che hanno diritto di ottenerlo *soltanto dieci giorni* prima del giorno dell'elezione e non, come accade nel caso delle votazioni popolari, *almeno tre settimane* prima. Ma sono proprio gli elettori a dover disporre di tempo sufficiente per studiare il materiale di voto, sempre più voluminoso, e per formarsi un'opinione.

Dall'entrata in vigore della codifica il 1° luglio 1978 si sono svolte nove elezioni del Consiglio nazionale. Pur essendo il numero dei mandati da assegnare rimasto invariato, è raddoppiato il numero delle candidature, delle liste e delle congiunzioni di liste, mentre il numero delle sottocongiunzioni di liste è quintuplicato (cfr. tab. 1) e il numero degli aventi diritto di voto ha registrato un'impennata del 25 per cento circa passando da 3 900 000 a 5 160 000. Nel 1978 nel catalogo elettorale erano registrati 5300 Svizzeri all'estero; oggi sono 24 volte di più e il loro numero supera le 125 000 unità. Di conseguenza, il consumo di carta generato dalle schede elettorali è più che raddoppiato. La liberalizzazione del voto per corrispondenza anche all'estero aumenta la pressione relativa alle scadenze previste per la distribuzione del materiale di voto: i ricorsi lo confermano. Il rischio di errore aumenta. Non è possibile accelerare ulteriormente il recapito postale senza incorrere in ingenti spese supplementari; occorre piuttosto guadagnare tempo altrove. Conformemente alla procedura, con il sistema proporzionale nessuno può candidarsi su più di una lista. I pertinenti strumenti di controllo sono diventati «incerti»; il diritto in materia di cognome, la maggiore mobilità (si pensi ai dimoranti settimanali), i luoghi d'origine multipli, una migrazione più intensa e i cambiamenti di sesso rendono infatti complicato disporre di dati personali univoci sui candidati. Sarà altamente improbabile che, per le elezioni del Consiglio nazionale del 2015, il numero delle candidature, delle liste, delle congiunzioni e sottocongiunzioni di liste e dei cittadini svizzeri in Patria e all'estero aventi diritto di voto diminuisca. Lo stesso accadrà con i costi e le scadenze. L'esecuzione della legge, con gli strumenti attualmente a disposizione non più al passo con i tempi, farà inevitabilmente aumentare anche la vulnerabilità delle procedure e il rischio di un incremento di ricorsi.

Aventi diritto di voto, liste, candidati, schede. Variazioni dal 2003

Cantone	Seggi	Aventi diritto di voto		Liste		Candidature		Schede necessarie (liste + 1) x aventi diritto di voto	
		2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
ZH	34	810 622	877 817	32	30	964	802	27 000 000	27 300 000
BE	26	685 159	713 938	21	28	462	546	15 000 000	20 000 000
LU	10	237 537	260 101	14	18	102	129	3 350 000	4 750 000
SZ	4	89 902	98 193	8	17	27	64	820 000	1 880 000
ZG	3	67 318	71 845	8	12	24	35	612 000	936 000
FR	7	164 210	185 485	12	18	61	99	2 150 000	3 535 000
SO	7	166 052	173 356	11	22	75	141	2 000 000	4 000 000
BS	5	116 361	114 064	14	25	67	114	1 755 000	2 875 000
BL	7	179 186	186 806	12	14	79	97	2 350 000	2 800 000
SH	2	48 022	49 783	5	11	9	21	294 000	605 000
SG	12	291 445	311 495	18	15	163	176	5 500 000	5 000 000
GR	5	129 782	135 141	9	15	43	69	1 310 000	2 175 000
AG	15	363 920	399 092	17	22	207	280	6 570 000	9 200 000
TG	6	146 431	160 453	12	17	63	102	1 911 000	2 898 000
TI	8	198 992	212 103	7	11	49	68	1 600 000	2 556 000
VD	18	373 917	410 956	15	22	204	334	6 000 000	9 476 000
VS	7	190 121	205 917	17	29	91	151	3 438 000	6 210 000
NE	5	105 235	109 926	11	9	55	45	1 272 000	1 110 000
GE	11	219 984	240 126	11	22	75	170	2 652 000	5 543 000
JU	2	48 356	50 629	8	8	16	16	441 000	459 000
CH	194	4 634 555	4 969 237	262	365	2836	3459	86 025 000	113 308 000
Aumento		7,0 %		39,3 %		22,0 %		31,4 %	

In otto anni il numero di schede utilizzate a livello nazionale è aumentato di oltre il 30 per cento, nei Cantoni di Friburgo, Basilea città, Ticino e Vaud di circa il 60 per cento, nel Cantone del Vallese dell'80 per cento e nei Cantoni di Svitto, Soletta, Sciaffusa e Ginevra del 100-130 per cento.

A livello nazionale, delle 365 liste presentate nei Cantoni con sistema proporzionale nel 2011, 149 (41 %) hanno ottenuto ognuna meno dell'uno per cento di tutti i voti espressi nel loro Cantone. In un quarto di tutti i Cantoni con sistema proporzionale, simili liste erano più della metà, in sei Cantoni ammontavano a meno del 20 per cento di tutte le proposte di candidatura dell'intero circondario elettorale. La situazione è molto simile per quanto riguarda il numero di candidature figuranti su tali proposte: queste liste contenevano il 41,3 per cento di tutte le candidature presentate in Cantoni con sistema proporzionale. In quattro Cantoni tali liste rappresentavano la maggioranza assoluta, in cinque Cantoni meno del 10 per cento di tutte le candidature (cfr. tab. 3).

Tabella 3

Numero di liste per Cantone 2011 con meno dell'1 per cento di tutti i voti

Cantone	Seggi	Numero di liste	Numero di tutte le liste con meno dell'1 % di tutti i voti	Percentuale di tutte le liste	Numero di candidati su tali liste	Percentuali di tutti candidati	Partecipazione al voto in per cento
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>
ZH	34	30	20	67	462	57,6	46,8
BE	26	28	18	64	286	52,4	50,4
LU	10	18	10	56	60	46,5	50,9
SZ	4	17	5	29	18	28,1	50,5
ZG	3	12	1	8	3	8,6	55,1
FR	7	18	8	44	33	33,3	47,2
SO	7	22	6	27	33	23,4	51,7
BS	5	25	11	44	44	38,6	50,3
BL	7	14	6	43	41	42,3	48,2
SH	2	11	2	18	2	9,5	60,8
SG	12	15	2	13	24	13,6	46,8
GR	5	15	4	27	16	23,2	45,1
AG	15	22	13	59	145	51,8	48,5
TG	6	17	6	35	36	35,3	46,7
TI	8	11	2	18	3	4,4	54,3
VD	18	22	8	36	85	25,4	41,6
VS	7	29	18	62	89	58,9	61,8
NE	5	9	0	0	0	0	42,4
GE	11	22	9	41	50	29,4	42,4
JU	2	8	0	0	0	0	44,4
CH	194	365	149	41	1430	41,3	48,6

Le cifre mostrano che il Cantone del Vallese non è il solo ad avere una marcata frammentazione delle liste. La critica formulata colpisce un punto dolente. Un'analisi a livello nazionale di tutte le liste che raccolgono un consenso molto marginale fornisce il quadro seguente:

Frequenza delle liste sostenute marginalmente

Cantone	P. degli animali	Partito pirata	DS	PCS	SLB	PNOS	AL	PSdL	PEV	UDF	Sez. giovanili	Senza partito	Liste varie	Svizzeri all'estero*	Totale
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>	<i>j</i>	<i>k</i>	<i>l</i>	<i>m</i>	<i>n</i>	<i>o</i>	<i>p</i>
ZH	X	X	X	X			X				8	X	4	2	20
BE	X	X	X		X	X	X	X			5	X	5		18
LU	X		X						X		5	X	1		10
SZ											2		2	1	5
ZG				X											1
FR		X							X	X	2	X	2		8
SO	X									X	2		1	1	6
BS										X	6	X	2	1	11
BL			X								5				6
SH														2	2
SG											2				2
GR										X	3				4
AG		X	X		X						7		1	2	13
TG											6				6
TI													2		2
VD		X				X					3		3		8
VS							X				11		6		18
NE								X							0
GE		X						X			2		1	4	9
JU															0
CH	4	6	5	2	2	2	4	1	2	4	69	5	30	13	149

* Le sezioni giovanili (tab. 4 col. l) e le liste degli Svizzeri all'estero (tab. 4 col. o), presentano anche talune liste seniori (comprese nella tab. 4 col. n) di *diversi* partiti

Uno scenario più ampio mostra da ultimo gli effetti a lungo termine della crescita permanente del numero di liste:

Ripercussioni della crescita 1983-2011 sul fabbisogno di schede

Cantone	Seggi	Aventi diritto di voto		Liste		Candidature		Fabbisogno di schede (Liste + 1) x avente diritto di voto	
		1983	2011	1983	2011	1983	2011	1983	2011
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>	<i>j</i>
ZH	34	717 000	877 817	21	30	569	802	15 775 000	27 300 000
BE	26	625 995	713 938	18	28	415	546	11 900 000	20 000 000
LU	10	193 946	260 101	7	18	44	129	1 600 000	4 750 000
SZ	4	63 068	98 193	4	17	10	64	320 000	1 880 000
ZG	3	47 815	71 845	5	12	9	35	250 000	936 000
FR	7	122 666	185 485	6	18	32	99	900 000	3 535 000
SO	7	144 237	173 356	7	22	45	141	1 200 000	4 000 000
BS	5	137 296	114 064	15	25	75	114	2 250 000	2 875 000
BL	7	143 229	186 806	9	14	62	97	1 500 000	2 800 000
SH	2	44 499	49 783	7	11	14	21	400 000	605 000
SG	12	244 526	311 495	6	15	61	176	1 800 000	5 000 000
GR	5	106 814	135 141	4	15	20	69	600 000	2 175 000
AG	15	287 227	399 092	10	22	111	280	3 300 000	9 200 000
TG	6	113 263	160 453	8	17	48	102	1 100 000	2 898 000
TI	8	159 845	212 103	8	11	53	68	1 500 000	2 556 000
VD	18	320 472	410 956	11	22	164	334	4 200 000	9 476 000
VS	7	145 446	205 917	8	29	37	151	1 400 000	6 210 000
NE	5	97 581	109 926	7	9	34	45	800 000	1 110 000
GE	11	187 930	240 126	10	22	50	170	2 200 000	5 543 000
JU	2	42 207	50 629	12	8	23	16	550 000	459 000
CH	194	4 065 000	4 969 237	183	365	1876	3 459	53 545 000	113 308 000
Crescita			22,3 %	99,5 %		84,4 %		111,6 %	

Conclusione: nelle ultime otto elezioni del Consiglio nazionale:

- il numero di mandati da ripartire a livello nazionale è rimasto invariato;
- il numero di liste di candidati a livello nazionale è praticamente raddoppiato;
- il numero di candidature dei Cantoni con sistema proporzionale è praticamente raddoppiato a livello nazionale;
- il numero di elettori a livello nazionale è aumentato di all'incirca un quarto;
- in seguito a questi aumenti il numero delle schede da stampare e distribuire è più che raddoppiato (crescita 111,6 %).

Secondo l'articolo 149 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)³ il Consiglio nazionale comprende 200 seggi. Quindi senza una modifica costituzionale il numero complessivo dei mandati da ripartire rimane invariato. Per contro, dal 1983 (183 liste) al 2011 (365 liste), il numero di liste presentate per l'elezione del Consiglio nazionale ha registrato un aumento di 182 unità pari al 99,5 per cento (tab. 5 col. e, f). Di queste 182 liste supplementari 149 liste (81,9 %) hanno ottenuto ognuna meno dell'uno per cento di tutti i voti del loro circondario (tab. 3 col. d). Oltre la metà di queste liste sono proposte di sezioni giovanili e di gruppi di Svizzeri all'estero appartenenti a diversi partiti (tab. 4 col. l e o).

Da questa situazione risulta che l'aumento delle liste degli ultimi tre decenni non genera una ripartizione dei mandati più estesa. Nei casi in cui sono state depositate congiunzioni di liste, quattro su cinque liste supplementari sono servite unicamente a indirizzare voti sulla lista privilegiata. Essendo attualmente utilizzato ovunque, tale modo di procedere è diventato un gioco a somma zero. A farne le spese sono gli elettori e i contribuenti. Nel Cantone di Soletta per esempio il numero di liste e di candidati alle elezioni del Consiglio nazionale sono più che triplicati dal 1983; nello stesso lasso di tempo la partecipazione al voto è tuttavia diminuita del 5 per cento passando al 51,7 per cento nonostante l'introduzione del voto per corrispondenza. Nessuno trae beneficio dal fatto che l'onere supplementare che ne deriva comporti unicamente una maggiore difficoltà a coinvolgere gli elettori.

Un'analisi del funzionamento del sistema elettorale in vigore evidenzia che il deposito di liste proprie non favorisce le opportunità di essere eletti delle nuove leve dei partiti né quelle degli Svizzeri all'estero; al contrario, vista la mancanza di notorietà dei loro esponenti né le sezioni giovanili né gli Svizzeri all'estero possono sperare di avere una forza elettorale che superi la parte dei suffragi della lista privilegiata del loro partito che potrebbe dare fondate probabilità di ottenere un mandato (cfr. art. 42 LDP). In caso di un posto vacante il successore è scelto tra i candidati della lista che ha ottenuto il mandato (art. 43 cpv. 1 e 55 LDP). Sulle liste ordinarie e con misure adeguate dei rappresentanti di lista (posizione privilegiata nella lista, cumulo prestabilito) le possibilità di essere eletti degli Svizzeri all'estero e delle nuove leve di un partito sono notevolmente migliori rispetto a quanto è avvenuto nella realtà.

Al riguardo l'interrogativo principale rimane il seguente: quali sono le conseguenze per gli *elettori*?

**Evoluzione del numero di candidati per seggio assegnato
con sistema proporzionale 1971-2011**

Cantone	1971		1983		1995		2003		2011						
	Seggi	Candidature	Candidature per seggio												
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>	<i>j</i>	<i>k</i>	<i>l</i>	<i>m</i>	<i>n</i>	<i>o</i>	<i>p</i>
ZH	35	477	14	35	569	16	34	805	24	34	964	28	34	802	24
BE	31	441	14	29	415	14	27	583	22	26	462	18	26	546	21
LU	9	36	4	9	44	5	10	68	7	10	102	10	10	129	13
SZ	3	6	2	3	10	3	3	21	7	4	27	7	4	64	16
ZG	2	2	1	2	9	4	2	19	9	3	24	8	3	35	12
FR	6	30	5	6	32	5	6	78	13	7	61	9	7	99	14
SO	7	30	4	7	45	6	7	59	8	7	75	11	7	141	20
BS	7	65	9	6	75	12	6	74	12	5	67	13	5	114	23
BL	7	40	6	7	62	9	7	88	13	7	79	12	7	97	14
SH	2	9	4	2	14	7	2	9	4	2	9	4	2	21	10
AR	2	3	1	2	4	2	2	10	5	–	–	–	–	–	–
SG	12	91	8	12	61	5	12	192	16	12	163	14	12	176	15
GR	5	20	4	5	20	4	5	51	10	5	43	9	5	69	14
AG	14	136	10	14	111	8	15	218	15	15	207	14	15	280	19
TG	6	39	6	6	48	8	6	80	13	6	63	10	6	102	17
TI	8	51	6	8	53	7	8	63	8	8	49	6	8	68	8
VD	16	120	7	17	164	10	17	216	13	18	204	11	18	334	19
VS	7	28	4	7	37	5	7	58	8	7	91	13	7	151	22
NE	5	27	5	5	34	7	5	40	8	5	55	11	5	45	9
GE	11	42	4	11	50	5	11	94	8	11	75	7	11	170	15
JU	–	–	0	2	10	5	2	8	4	2	16	8	2	16	8
CH	195	1693	9	195	1867	10	194	2834	15	194	2836	15	194	3459	18

Negli ultimi quattro decenni il numero delle candidature per mandato attribuito secondo il sistema proporzionale a livello nazionale (tab. 6 col. d, g, j, m e p) è più che raddoppiato, in alcuni Cantoni è quintuplicato (SO, AR, VS) o ha raggiunto una cifra otto volte superiore (SZ, ZG). Ad eccezione dei Cantoni di frontiera (TI, NE e JU) attualmente in ogni Cantone con sistema proporzionale per ogni mandato disponibile si presentano anche più di dieci candidati; a ZH, BE, SO, BS e VS persino anche più di 20 candidati.

Per gli elettori non si tratta tuttavia di cifre proporzionali. Oggi in undici dei venti Cantoni con sistema proporzionale chi non vota ad hoc o non predilige un partito

deve vagliare oltre 100 candidature per decidere chi votare; nei quattro Cantoni più popolosi vive il 47 per cento di tutti gli aventi diritto di voto che devono scegliere tra oltre 250 candidature.

I partiti registrati che vogliono evitare di raccogliere le firme possono depositare nel Cantone interessato soltanto un'unica lista (art. 24 cpv. 3 lett. b LDP). Se questa limitazione fosse soppressa, in diversi Cantoni potrebbe verificarsi un aumento supplementare del numero di liste. Un'agevolazione di questo genere per i *partiti* registrati equivarrebbe a complicare ulteriormente il compito degli *elettori*. Occorre quindi rinunciare a questa possibilità.

Quando, nel 1976, è stata emanata la legge federale sui diritti politici, i dati richiesti per una candidatura al Consiglio nazionale (art. 22 cpv. 2 LDP: cognome e nome, sesso, data di nascita, professione, indirizzo e luogo d'origine dei candidati) consentivano di effettuare un controllo efficace volto a impedire le doppie candidature. Oggi non è più così. I motivi sono illustrati nella tabella sottostante.

Tabella 7

Evoluzione di alcuni dati identificativi

N.	Criterio	Evoluzione dal 1978	Conseguenze	Problemi	Fonti + osservazioni
1	Cognome	Prassi: cognomi ufficiali, cognomi d'affinità, cognomi con cui una persona è comunemente conosciuta; persone naturalizzate il cui cognome è stato precedentemente acquisito in modo indipendente secondo il diritto straniero.	Queste realtà hanno quadruplicato la possibile identità di una persona.	La signora Meier Müller di L e la signora Müller-Meier di M sono la stessa persona?	Art. 30 cpv. 2 e vecchio art. 160 cpv. 2 e 3 CC
2	Nome	Secondo il diritto in materia di stato civile alcuni hanno più nomi e li portano in modo interscambiabile		Chi si candida nel Cantone A con il nome L e nel Cantone B con il nome M elude tutti i controlli informatici.	
		Un nome non rivela necessariamente il sesso di una persona.		Esempio: 2011, Jüksel (nome turco); in Svizzera, p. es., Andrea, Dominique.	

N.	Criterio	Evoluzione dal 1978	Conseguenze	Problemi	Fonti + osservazioni
3	Sesso	Candidatura prima dell'imminente cambiamento di sesso.	Nel 2003 una, nel 2011 tre candidature di questo tipo.	Nel frattempo la prassi riconosce che un uomo può diventare donna anche quando non si è fatto operare, ma si sottopone da decenni a trattamento ormonale ed è percepito come donna, ancor prima che un tribunale attesti il cambiamento di sesso.	DTF 1P.94/2005/gij; GAAC 68.64; DTF 119 II 269 consid. 6 (procedura per il riconoscimento giuridico di un cambiamento di sesso operato a livello medico); Tribunale d'appello del Cantone di Zurigo, sentenza NC090012 del 01.02.2011, NZZ n. 57 del 09.03.2011, pag. 17
4	Professione	Pochissime denominazioni professionali sono protette e la maggior parte delle funzioni può essere denominata in diversi modi.	P. es. per la stessa persona: impiegato della Confederazione, giurista, esperto in diritto amministrativo, Dr. iur., MLaw, specialista in diritto dei marchi ecc.	Chi si candida nel Cantone A indicando la professione di giurista e nel Cantone B quella di impiegato, può eludere tutti i controlli informatici. Molti indicano inoltre cariche politiche anziché la professione.	
5	Indirizzo	Dimoranti domiciliati, domicilio del fine settimana, coniugi e partner che vivono separati d'intesa reciproca, Svizzeri all'estero.	Chi si candida nel Cantone A indicando come domicilio P e nel Cantone B indicando come domicilio Q può eludere tutti i controlli informatici.	Il continuo aumento della mobilità acuisce sempre di più il problema.	Art. 25 cpv. 2 CC; art. 1 ODP
		Le persone sottoposte a curatela che vivono in un istituto hanno il loro domicilio nella sede del curatore, ma mantengono per lo più il diritto di voto (una candidatura nel 2011)	Indicando alternativamente il domicilio di fatto o quello legale, siffatti candidati eludono tutti i controlli informatici.		

N.	Crite- rio	Evoluzione dal 1978	Conseguenze	Problemi	Fonti + osservazioni
6	Luogo d'origine	Con la costante perdita d'importanza del luogo d'origine (scomparsa dell' <i>ultimum refugium</i>), sempre più persone hanno diversi luoghi d'origine; per le donne ciò vale per legge con il matrimonio.	Chi si candida nel Cantone A indicando il luogo di origine P e nel Cantone B indicando Q elude tutti i controlli informatici.		vecchio Art. 161 CC
		Omonimi svizzeri e stranieri di Comuni.	L'assenza del Cantone di appartenenza del luogo d'origine ostacola il riconoscimento e lo stralcio di stranieri non eleggibili.		
7	Data di nascita	Alcune persone anziane tendono a ringiovanirsi; spesso i dati non sono veritieri			

Dall'entrata in vigore della modifica del 30 settembre 2011⁴ del Codice civile (CC), il 1° gennaio 2013, all'atto del matrimonio i coniugi conservano il proprio cognome, la propria cittadinanza cantonale e attinenza comunale secondo gli articoli 160 e 161 CC. Ci vorranno tuttavia decenni prima che diventino impossibili le candidature di persone che si sono sposate secondo il diritto anteriore ottenendo o scegliendo un altro luogo d'origine o scegliendo un cognome in base al diritto anteriore.

Conclusion: oggi chi si candida per il Consiglio nazionale elude i controlli informatici se in due diversi Cantoni indica, avvalendosi dei propri dati legali, due cognomi diversi, due nomi diversi, un sesso diverso, due luoghi d'origine diversi e due domicili diversi. Attualmente nessun sistema informatico è in grado di riconoscere simili casi; lo stesso vale per persone il cui luogo d'origine o di nascita è esclusivamente straniero, ma ha lo stesso nome di un Comune svizzero. Casi simili si sono già verificati. Tali casi non sono teorici come supposto da alcuni Cantoni in fase di consultazione, e contrariamente a pochi pareri espressi, il loro verificarsi mette in pericolo il corretto processo elettorale nel suo insieme: se la corretta attribuzione di tutti i voti è impossibile, anche i risultati elettorali non sono più verificabili. La credibilità di tutto il processo elettorale ne sarebbe minata.

1.1.2 Risultati risicati di votazioni

Negli ultimi anni in occasione di votazioni popolari federali si sono registrati alcuni risultati risicati (cfr. allegato, tab. 12: 2002, 2008 e 2009).

⁴ RU 2012 2569

L'accertamento dei risultati delle votazioni popolari federali e ancor più delle votazioni per l'elezione del Consiglio nazionale ha subito una profonda trasformazione. In questi ultimi tempi e soprattutto nelle città più grandi la crescente urbanizzazione, l'anonimato e l'incremento della mobilità hanno reso difficoltoso il reclutamento del necessario personale di milizia: sempre più spesso persone mobilitate per il pomeriggio elettorale non si presentano alle operazioni di spoglio e non giustificano la loro assenza. Per questa ragione numerose città sono già passate a una professionalizzazione dello spoglio dei voti. Oltre a minare il tradizionale sistema di milizia, tutto ciò fa sorgere qua e là fondati interrogativi sul controllo democratico che è alla base della fiducia.

A questo proposito occorre sollevare anche il problema di un eventuale riconteggio dei risultati di votazioni popolari: il Tribunale federale ha ritenuto adeguato il riconteggio nel caso di votazioni popolari⁵ – ma (sulla base di regole procedurali dettate) non in quello di elezioni del Consiglio nazionale⁶ – dall'esito molto risicato, anche in assenza di eventuali irregolarità. Lo stesso Tribunale ha raccomandato al legislatore di rendere questo aspetto più concreto distinguendo quantitativamente fra risultato *risicato* e risultato *molto risicato*, o mediante una formulazione più astratta. Formulazioni astratte rimanderebbero soltanto il problema, mentre definizioni concrete sarebbero forzatamente arbitrarie: i Cantoni di Zurigo, di Sciaffusa e dei Grigioni pongono il limite dello scarto allo 0,3 per cento, anche se lo fanno su basi di calcolo diverse; nella votazione popolare sui passaporti biometrici il Tribunale federale⁷ ha ritenuto «risicata», ma non «molto risicata», una differenza dello 0,29 per cento a livello nazionale.

Nel caso di *votazioni popolari federali*, il tessuto normativo è molto meno denso che nel caso dell'elezione del Consiglio nazionale (cfr. n. 1.2.3, II.); secondo il Tribunale federale, considerate le possibili fonti di errore, i risultati di votazioni popolari con scarti molto risicati vanno *di per sé* equiparati a irregolarità vere e proprie e giustificano un riconteggio le cui condizioni, tuttavia, devono essere definite dal legislatore⁸.

1.1.3 Attestazioni del diritto di voto per iniziative popolari e referendum

Nel 2012 la Cancelleria federale ha dovuto constatare con una frequenza senza precedenti la non riuscita di iniziative popolari e referendum (FF 2012 6915, 7537, 7557 e 7573). Due di queste quattro decisioni sono passate in giudicato entro i termini stabiliti, mentre le altre due (FF 2012 7537 e 7557) sono state oggetto di quattro ricorsi che sono stati respinti dal Tribunale federale il 14 dicembre 2012 (DTF 1C_619/2012) e il 5 giugno 2013 (DTF 139 II 303 = 1C_606/2012 e 1C_608/2012) in quanto infondati per quanto abbia potuto entrare nel merito.

Reclami per problemi legati all'attestazione del diritto di voto, in relazione a iniziative popolari o referendum riusciti, presentati dall'Unione svizzera delle arti e mestieri (referendum contro la modifica della legge sulla pianificazione del territorio), da un comitato ad hoc (referendum contro la legge sulle epizootie) e dall'UDC

⁵ DTF 136 II 132 consid. 2.7

⁶ DTF 138 II 5–12 consid. 3 e 4

⁷ DTF 136 II 132

⁸ DTF 136 II 132 consid. 2.7

(iniziativa popolare contro l'immigrazione di massa) potrebbero far pensare che i servizi competenti prendano alla leggera i loro compiti. In realtà non è così: 19 attestazioni del diritto di voto su 20 sono state accordate rapidamente e in modo appropriato, e in moltissimi casi si constata che i servizi competenti secondo il diritto cantonale forniscono prestazioni straordinarie per svolgere i loro compiti nel rispetto dei termini e in modo impeccabile anche in caso di sovraccarico di lavoro.

La mozione 12.3975 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 19 ottobre 2012 incaricava il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un disegno di modifica della legge federale sui diritti politici che prevedesse termini differenti per il deposito delle firme da parte dei comitati di referendum e d'iniziativa e per l'attestazione di tali firme. Occorrerà fissare un termine entro il quale i Comuni devono effettuare l'attestazione delle firme.

L'interpellanza Wermuth (12.3082)⁹ aveva già sollevato alcuni problemi sorti in una grande città e relativi alle attestazioni del diritto di voto per quanto riguarda le iniziative popolari federali «Per la protezione di salari equi (Iniziativa sui salari minimi)»¹⁰ e «Contro l'immigrazione di massa»¹¹, nonché in diverse altre località in relazione al referendum contro la revisione della legge sulle epizootie¹². Hanno dato un impulso esterno diretto alla mozione della CIP-N i tre referendum contro le convenzioni per l'applicazione di un'imposta liberatoria concluse con la Germania¹³, il Regno Unito¹⁴ e l'Austria¹⁵; per tali referendum, nonostante il fatto che il termine per la raccolta delle firme scadesse il 27 settembre 2012, il comitato referendario aveva trasmesso successivamente un notevole numero di firme il 1° ottobre 2012. Questo fatto ha scatenato un acceso dibattito sui media tra il Cantone di Ginevra, uno dei comitati referendari e la Posta, nonché una lettera dell'Unione svizzera delle arti e mestieri, contenente i reclami per le attestazioni del diritto di voto giunte in ritardo o errate in relazione al referendum contro la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio¹⁶.

Diritto in vigore e pratica attuale

Con la revisione costituzionale concernente una riforma dei diritti popolari, il 9 febbraio 2003 Popolo e Cantoni elevarono a livello *costituzionale* il termine di referendum di 100 giorni, previsto un tempo nella LDP¹⁷.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 della Costituzione federale, il Popolo è chiamato a esprimersi su atti legislativi sottoposti a referendum facoltativo se 50 000 *aventi diritto di voto* ne fanno richiesta entro 100 giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto. La LDP attua questo disposto costituzionale: la domanda di referendum, [...] corredata del necessario numero di firme e relative attestazioni del diritto di voto, deve essere depositata presso la Cancelleria federale entro la scadenza del termine di referendum (art. 59a LDP). Secondo l'articolo 66 capoverso 2 lettera c LDP, la Cancelleria federale dichiara nulle le firme su liste depositate dopo la sca-

9 Boll. Uff. **2012** N 1226

10 FF **2012** 2715

11 FF **2012** 3869

12 FF **2012** 6705, 3073

13 FF **2012** 5145 e 7537

14 FF **2012** 5147 e 7557

15 FF **2012** 5149 e 7573

16 FF **2012** 5289

17 FF **2001** 4315 e 5411, **2002** 5783, nonché **2003** 2713, 3394 e 3401

denza del termine di referendum. Se vi sono circostanze non del tutto straordinarie (p. es. una catastrofe naturale o uno sciopero spontaneo) che impediscono decisamente di rispettare i termini, la legge non le consente di dichiarare valide tali firme, poiché ciò equivarrebbe a una proroga del termine di referendum. Questa interpretazione è stata confermata anche dal Tribunale federale il 5 giugno 2013 (DTF 1C_606/2012 e 1C_608/2012).

Il legislatore federale non aveva volutamente subordinato l'attestazione del diritto di voto ad alcun termine, ma disposto che le liste di firme attestate dovevano essere rinviate ai mittenti «*senza indugio*» (art. 62 cpv. 2 LDP). Facendo ciò ha tenuto conto del fatto che il numero di attestazioni da effettuare può variare fortemente a seconda del servizio chiamato a svolgere tale compito. In base all'esperienza acquisita sull'arco di vari anni, si può affermare che una persona che dispone di una certa pratica è in grado di effettuare circa 300–400 attestazioni al giorno¹⁸. Per questo motivo, il legislatore ha inoltre disposto che «*le liste, prima della scadenza del termine di referendum, devono essere tempestivamente inviate al servizio competente, secondo il diritto cantonale, per l'attestazione del diritto di voto*» (art. 62 cpv. 1 LDP). Oltre che nel messaggio del Consiglio federale del 1975¹⁹, ciò è espressamente affermato anche nella Guida della Cancelleria federale destinata ai promotori di un referendum, sotto il titolo «*Richiesta immediata dell'attestazione del diritto di voto*» (pag. 35 lett. E1 e E12: «*Le attestazioni del diritto di voto dovrebbero essere possibilmente sollecitate immediatamente, costantemente e a scaglioni. Ciò è molto importante affinché (...) il lavoro non si accumuli oltremodo presso i tenitori del catalogo elettorale (...) e affinché questi possano effettuare tale compito in modo continuato e ripartito in piccole quantità.*» Per questo motivo nel 1996 il legislatore, in occasione dell'abrogazione della disposizione relativa alla possibilità di rettificare successivamente l'attestazione difettosa, ha prolungato il termine di referendum da 90 a 100 giorni.²⁰

Per le iniziative popolari vale lo stesso discorso, con la differenza che occorre raccogliere *100 000 firme* di aventi diritto di voto entro *18 mesi*, firme che vanno inviate tempestivamente alla Cancelleria federale corredate delle attestazioni del diritto di voto (art. 138 cpv. 1 e 139 cpv. 1 Cost., art. 70–72 LDP).

È possibile elaborare un disciplinamento soddisfacente soltanto dopo aver analizzato gli sviluppi più recenti dei diritti popolari a cui negli ultimi tre anni (2010–2012) si è ricorso con una frequenza finora sconosciuta. Nel 2012 – l'anno seguente le elezioni – aventi diritto di voto, Comuni e Confederazione hanno dovuto esaminare 50 tra referendum e iniziative popolari in materia federale:

¹⁸ Boll. Uff. 1975 N 1502, FF 2012 7550 e 7569

¹⁹ FF 1975 I 1342 seg.

²⁰ RU 1997 754 art. 59 in relazione a RU 1978 700 art. 59; cfr. inoltre FF 1993 III 352

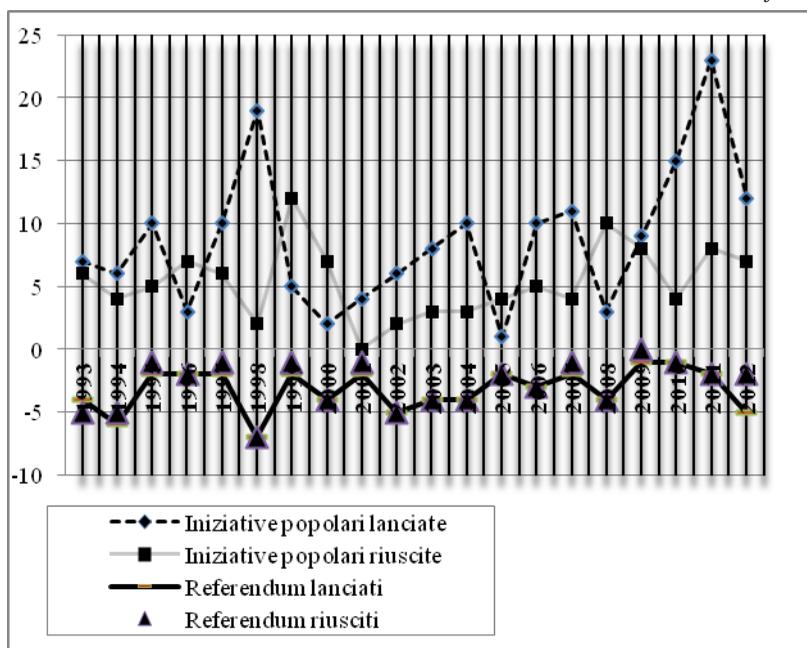
Iniziative popolari e referendum in corso nel 2012 a livello federale

Categoria	Iniziative popolari	Referendum	Periodo
riuscite/i	9	3	1. 1.2012–31.12.2012
non riuscite/i	4	32 ¹	1. 1.2012–31.12.2012
in fase di raccolta delle firme	19	2	il 31.12.2012
lanciate/i, definitivamente non depositate/i	7	0	1. 1.2012–31.12.2012
depositate/i, in esame	3	0	il 31.12.2012
Totale	42	8	1. 1.2012–31.12.2012

Finora gli anni seguenti le elezioni erano i periodi in cui si tendeva a ritirare le iniziative popolari e si distinguevano per una netta diminuzione del lancio e della riuscita delle medesime.

Iniziative e referendum lanciati e riusciti 1993–2012

Grafico 1



Il presente grafico evidenzia chiaramente che l'utilizzo dello strumento dell'*iniziativa popolare*, dopo una relativa tendenza al ribasso durata dal 2000 al 2008 e ricon-

²¹ FF 2012 7537, 7557, 7573; le due decisioni citate in primo luogo sono passate in giudicato il 5 giugno 2013 (DTF 1C_606/2012 e DTF 1C_608/2012).

ducibile forse alla diffusione rapida e marcata del voto per corrispondenza, dal 2009 ha toccato punte finora sconosciute.

Aggiungendo anche il *referendum facoltativo*, si nota un ritorno ai picchi registrati negli anni 1993, 1994, 1998 e 2002. L'elevata frequenza con cui dal 2010 ci si avvale dei diritti popolari ha tuttavia un prezzo. Limitandosi ai quorum prescritti dalla Costituzione federale, per lanciare un'iniziativa popolare (100 000 firme di aventi diritto di voto) e un referendum (50 000 firme di aventi diritto di voto), unicamente per le 64 domande presentate nel triennio 2010–2012 (52 iniziative popolari e 12 referendum) occorrono attestazioni del diritto di voto per 5 800 000 firme, ossia per 2 000 000 di firme all'anno. La metà di queste domande (25 iniziative popolari e 8 referendum) è stata depositata presso la Cancelleria federale e l'87,5 per cento (23 iniziative popolari e 5 referendum) è riuscita. Gli atti pervenuti alla Cancelleria federale contenevano complessivamente circa 3 500 000 firme, di cui oltre 3 400 000 hanno potuto essere dichiarate valide.

Un volume simile – e si tratta soltanto del livello federale – per le attestazioni del diritto di voto richiede, su scala nazionale, oltre 11 000 giorni di lavoro per una persona su un arco di tre anni o 3700 giorni per persona all'anno. Se tale volume fosse ripartito bene sotto il profilo geografico e temporale, il lavoro risulterebbe senz'altro fattibile. Diventano problematici i sovraccarichi: si è infatti profilata una nuova tendenza per cui quasi tutti i partiti, in vista delle elezioni del Consiglio nazionale, presentano o vogliono lanciare almeno una, se non due o tre iniziative popolari. Il fenomeno è fonte di difficoltà: oggi, infatti, le elezioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati si svolgono contemporaneamente in quasi tutti i Cantoni e sono seguite a breve distanza di tempo dal ballottaggio per i seggi al Consiglio degli Stati; per entrambe occorre aggiornare e riservare il catalogo elettorale, affinché gli scrutini si svolgano correttamente. In questo lasso di tempo è indispensabile dare la priorità ai referendum in corso, a causa del termine di raccolta delle firme più breve. Per quanto riguarda le tre convenzioni concernenti l'imposta liberatoria concluse con la Germania, il Regno Unito e l'Austria, a Ginevra circa la metà di tutte le firme raccolte è stata presentata per essere attestata appena tre giorni prima che scadesse il termine di referendum²². I sovraccarichi diventano ancora più problematici se i promotori di un'iniziativa popolare, contrariamente a quanto raccomanda la Cancelleria federale nella Guida, non chiedono le attestazioni man mano che raccolgono le firme, ma tutte insieme, in blocco, per Comuni. Questo modo di procedere ha preso piede un po' ovunque. Nel tardo autunno 2012 nella città di Zurigo si sono dovute attestare ben 22 000 firme in 10 giorni. In fin dei conti una cosa simile danneggia tutti: i comitati d'iniziativa vanificano una notevole percentuale di firme raccolte con fatica se chiedono che siano attestate soltanto mesi dopo; devono essere infatti stralciati tutti quei firmatari che, in seguito a decesso o trasloco, non figurano più nel catalogo elettorale del Comune indicato. Chiedere l'attestazione del diritto di voto man mano che si raccolgono le firme previene in misura significativa e in modo efficace questo rischio e presenta nel contempo il vantaggio di evitare i sovraccarichi di lavoro alle autorità incaricate di rilasciare l'attestazione. Anche un Comune di grandi dimensioni è in difficoltà se riceve 10 000 firme poco prima che scada il termine per la raccolta delle firme di diverse iniziative popolari e ha un'unica settimana di tempo per rilasciare le attestazioni del diritto di voto. La difficoltà inoltre aumenta per il fatto che sono pochissimi i comi-

²² FF 2012 7548 seg. e 7567 seg.

tati che annunciano gli invii. Anche i Comuni, dal canto loro, non possono organizzare il personale che ha accesso ai cataloghi elettorali in modo tale da far fronte a un'eventuale emergenza; ciò verrebbe a costare ai contribuenti molto più caro di quanto avviene con la prassi odierna. Il lavoro con il catalogo elettorale è inoltre delicato e richiede la massima concentrazione, nonché una segretezza assoluta a causa delle informazioni sensibili. Non è quindi giustificabile demandare tali lavori a terzi o procurarsi personale temporaneo di supporto in tempi brevi.

Si osserva spesso che in particolare i comitati d'iniziativa durante il termine per la raccolta delle firme per svariati motivi (p.es. disponibilità ridotte dopo la campagna elettorale o motivi di opportunità in caso di una determinata evoluzione) tendono a lavorare a ritmo ridotto per un lungo periodo e solo con l'avvicinarsi della scadenza del termine intensificano la loro azione per cercare di fare in modo che l'iniziativa abbia successo. I comitati promotori di iniziative o di referendum pensano soprattutto alle loro richieste e spesso non conoscono neppure l'esistenza di altre iniziative e referendum. I servizi competenti *non devono tuttavia trattare più rapidamente singoli referendum o iniziative a scapito di altri*. I promotori e i firmatari di iniziative popolari e referendum a livello federale hanno diritto alla tutela dei loro diritti costituzionali; ma allo stesso modo in considerazione dei costi elevati e degli sforzi di risparmio, gli aventi diritto di voto che non hanno firmato un'iniziativa o un referendum e i contribuenti hanno diritto di chiedere che l'amministrazione pubblica lavori in modo economico.

1.2 La nuova normativa proposta

Le misure qui appresso si prefiggono di restituire ritmo ed efficacia alla preparazione delle votazioni.

1.2.1 Stralcio di doppie candidature dopo che le proposte di candidatura sono state stabilite

La possibilità di uno stralcio ufficiale a posteriori ha lo scopo di impedire che le doppie candidature passate inosservate possano mandare a monte la corretta ripartizione di tutti i voti. Vi sono inoltre casi in cui i Comuni svizzeri hanno lo stesso nome di Comuni esteri. Affinché sia possibile distinguere immediatamente i Comuni svizzeri dai loro omonimi esteri occorre indicare accanto al domicilio di tutti i candidati il numero postale di avviamento. Per quanto concerne il luogo d'origine, invece, occorre indicare il Cantone di appartenenza al posto del numero postale di avviamento poiché nel passato le aggregazioni comunali hanno spesso comportato anche un cambiamento di tale numero.

1.2.2 Presentazione delle proposte di candidatura per l'elezione del Consiglio nazionale

Nell'ambito di richieste effettuate per via elettronica molti elettori credevano di essere stati dimenticati non avendo ancora ricevuto il loro materiale di voto tre

settimane prima del giorno delle *elezioni*, com'erano abituati nel caso delle *votazioni* popolari.

Occorre quindi *limitare al mese di agosto il termine per la presentazione delle proposte* di candidatura e anticipare alla quart'ultima settimana la distribuzione del materiale di voto, in modo da venire incontro alle esigenze dei cittadini, affinché anche gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto ricevano il loro materiale in tempo utile per poter esercitare a tutti gli effetti tale diritto.

I termini più brevi pregiudicano anche l'effettivo esercizio del diritto di voto da parte degli elettori Svizzeri all'estero. Le incombenze materiali (acquisto della carta, stampa e distribuzione) non consentono di differire la presentazione delle candidature spostandola verso il termine previsto per la votazione: in futuro urge al contrario che il diritto federale preveda di concentrare la presentazione delle candidature esclusivamente nel mese di *agosto*.

1.2.3 Osservazione di votazioni invece del riconteggio dei voti in caso di risultato molto risicato di una votazione

Rispetto a singole sentenze giudiziarie occorre prestare attenzione alla volontà originaria del legislatore: anche i risultati molto risicati di una votazione giustificano un riconteggio soltanto se sono state rese verosimili irregolarità.

La giurisprudenza ha già fornito alcuni chiarimenti:

- I. la DTF 136 II 132 segg. aveva fatto supporre che, in futuro, sarebbe stato possibile ricorrere contro le votazioni federali anche direttamente dinanzi al Tribunale federale, in alcuni casi senza aver interposto previamente ricorso al Governo cantonale. Con la sua decisione del 20 dicembre 2011²³ il Tribunale federale delimita quanto sopra nel modo seguente: se in occasione di una votazione si constatano irregolarità soltanto a posteriori, questi nuovi fatti e nuovi mezzi di prova possono mettere in dubbio la decisione originale del tribunale *dopo che è stato previamente interposto ricorso senza successo* dinanzi al Tribunale federale e, di conseguenza, condurre a una revisione (art. 123 cpv. 2 lett. a della legge del 17 giugno 2005²⁴ sul Tribunale federale, LTF). Se invece non è stato presentato alcun ricorso contro lo scrutinio, i nuovi fatti e nuovi mezzi di prova che ne mettono in dubbio la correttezza devono essere fatti valere, applicando per analogia l'articolo 77 capoverso 2 LDP, senza indugio²⁵ dinanzi al *Governo cantonale*²⁶. In questo modo il Tribunale federale ha chiarito in maniera comprensibile la questione dell'iter ricorsuale, eliminando le incertezze sorte in seguito alla decisione concernente la votazione popolare relativa ai passaporti biometrici²⁷.
- II. Nel caso delle *elezioni del Consiglio nazionale* con il sistema proporzionale, considerata l'estrema rigidità del tessuto normativo, i *riconteggi* risultano

²³ DTF 138 I 77 consid. 4.6

²⁴ RS 173.110

²⁵ DTF 121 I 5

²⁶ DTF 137 II 177

²⁷ DTF 136 II 132 segg.

appropriati soltanto se si rende verosimile che il genere e l'entità delle *irregolarità* avrebbero potuto rovesciare un risultato elettorale.²⁸

Questa decisione tiene conto del fatto che il *legislatore storico* ha rinunciato volontariamente, *con cognizione di causa*, a ordinare riconteggi per risultati di votazioni con scarti minimi senza che venissero fatte valere irregolarità vere e proprie, riprendendo nella nuova legge la decisione per sorteggio in caso di parità di voti prevista dalla vecchia legge sull'elezione del Consiglio nazionale (art. 20 e art. 43 cpv. 3 LDP). Nel 1975, durante i dibattiti parlamentari sulla LDP, si svolsero le elezioni del Consiglio nazionale e sulla lista numero 4 nel Cantone di Argovia l'ultimo eletto ottenne 32 198 voti, mentre il primo subentrante 32 190²⁹. Un ricorso sull'elezione chiese il riconteggio ma venne respinto sia dal Consiglio di Stato del Cantone di Argovia sia dal Consiglio nazionale³⁰. Il relatore della commissione del Consiglio nazionale incaricata della verifica dei poteri commentò dicendo che la legge non prevedeva né conferiva a nessuno il diritto di esigere che, in caso di risultato molto risicato, venisse effettuato un riconteggio oltre ai controlli già previsti dalla procedura. Per ragioni di equità, il riconteggio avrebbe dovuto riguardare tutto il materiale di un circondario elettorale e avrebbe richiesto un impegno sproporzionato. Non era nemmeno possibile tracciare un limite chiaro su quando doveva aver luogo un riconteggio e quando no. Risultati con scarti minimi non sono così rari. (...) La commissione riteneva perciò che un riconteggio avrebbe potuto avvenire soltanto nel caso in cui fosse stato possibile provare un errore collegato a una fattispecie concreta. Nel caso in questione il ricorrente aveva rilevato alcune irregolarità, che però erano state constatate e corrette nel corso della normale procedura di spoglio, o differenze che si manifestano spesso tra risultati provvisori e definitivi. Il ricorrente non poteva dunque citare alcuna circostanza concreta che indicasse un errore non ancora constatato e non corretto. Il relatore concludeva dicendo che non vi era dunque motivo di procedere a un riconteggio³¹.

Il legislatore del 1976 aveva escluso i riconteggi, a meno che non fossero rese verosimili *irregolarità*. Un rafforzamento della fiducia nella democrazia diretta mediante la possibilità (non l'obbligo) di effettuare *controlli* adeguati offre un'alternativa idonea ai riconteggi.

A ciò si riallaccia l'attuazione di un'iniziativa parlamentare Joder, cui il 18 ottobre 2012 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito: anche in caso di votazioni popolari i riconteggi vanno ordinati unicamente se sono rese verosimili irregolarità.

Il nostro Collegio preferisce la possibilità di fare osservare le votazioni piuttosto che procedere a riconteggi onerosi.

Numerosi Cantoni prevedono già diversi tipi di osservazione: alcuni di essi (come SO o SH) prescrivono che lo spoglio dei voti delle elezioni e delle votazioni sia effettuato da persone di partiti diversi, in modo tale da garantire un controllo incrociato su base di milizia. In alcuni Cantoni i membri degli uffici elettorali e di spoglio

²⁸ DTF **138** II 9–11 consid. 3.2–3.4

²⁹ Cfr. FF **1975** II 1984. Questa differenza era dodici volte inferiore alle quote che comportano attualmente un riconteggio nei Cantoni di ZH, SH e GR (cfr. n. 1.1.2).

³⁰ Boll. Uff. **1975** N 1538–1541

³¹ Boll. Uff. **1975** N 1540; cfr. in proposito DTF **138** II 5–12 e 13–22

sono eletti dal Popolo (OW, FR, AG e TG, in parte anche GR). Altri hanno istituito una commissione che sorveglia gli scrutatori professionisti e ha accesso a tutti i documenti; di questa commissione fanno parte tutti i partiti rappresentati nel Parlamento cantonale (p. es. NE e GE). Una quarta possibilità consiste nel dare a rappresentanti di tutti i partiti (come SZ, SG, VD, VS, GE e JU) o ad aventi diritto di voto interessati (p. es. SZ, SH, VD, NE e JU) l'accesso a settori delimitati dei locali dove avviene lo spoglio dei voti (come la tribuna di una palestra). Quest'ultima modalità di controllo implica che gli osservatori siano nettamente separati dagli scrutinatori e non possano prendere documenti inerenti alla votazione né violare il segreto del voto. In seguito a una decisione del Tribunale federale³², aventi diritto di voto interessati hanno avuto la possibilità di osservare un riconteggio di voti nella città di Berna.

1.3 Consultazione

L'8 marzo 2013 abbiamo indetto la procedura di consultazione sulla revisione parziale della legge federale sui diritti politici che si è conclusa il 30 giugno 2013. Complessivamente sono pervenuti 51 pareri di cui 4 si limitano a comunicare di rinunciare a presentare un parere materiale. Oltre alla Conferenza dei cancellieri di Stato hanno presentato un parere tutti i Cantoni, sette partiti (UDC, PS, PLR, PPD, BD, Verdi, PEV), l'Unione svizzera delle arti e mestieri, il Centre patronal, l'Unione svizzera dei contadini, l'Unione sindacale svizzera, l'organizzazione degli Svizzeri all'estero e limitatamente alla questione dell'attestazione del diritto di voto l'Unione delle città svizzere, l'Associazione dei Comuni svizzeri, il Gruppo svizzero per le regioni di montagna e l'Associazione svizzera del controllo abitanti, da un lato, e dall'altro con parere di tenore identico l'Associazione svizzera del traffico, Pro Natura Svizzera e WWF Svizzera e da ultimo il collaboratore personale di un membro del Consiglio degli Stati. I dettagli sui risultati della procedura di consultazione possono essere visionati nel relativo rapporto³³.

1.3.1 Temi centrali approvati nella procedura di consultazione

Un'ampia maggioranza approva «sostanzialmente» l'avamprogetto e la sua densità normativa. A parte qualche eccezione i pareri condividono l'anticipazione del termine per la presentazione delle proposte di candidatura e della distribuzione del materiale di voto, nonché la possibilità di escludere a posteriori dalle elezioni del Consiglio nazionale le candidature plurime, limitando il riconteggio delle schede nel caso di votazioni dal risultato molto risicato ai casi in cui si dimostri verosimilmente la presenza di irregolarità, come pure l'istituzione di una base legale per le statistiche relative al panachage stilate già da molto tempo. Tali temi centrali sono ripresi invariati nel presente disegno.

³² DTF 131 I 442

³³ Il rapporto sui risultati è pubblicato su: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2013 > Cancelleria federale

1.3.2 Temi centrali controversi

Il 40 per cento delle risposte mettono in dubbio la praticabilità di singole misure.

L'avamprogetto non concerneva temi che hanno suscitato l'opposizione della maggioranza dei partecipanti alla consultazione; tuttavia i pareri espressi su alcuni temi erano molto controversi.

1.3.3 Elezione del Consiglio nazionale

Per quanto concerne altre questioni è rilevante il fatto che la diversa ripartizione tra i pro e i contro divide una volta i Cantoni e i partiti, un'altra volta i Cantoni con sistema maggioritario e quelli con un sistema proporzionale. Per questo motivo nell'ambito dell'elezione con sistema proporzionale il nostro disegno rinuncia a:

1. prescrivere un numero AVS codificato con funzione di hash per tutti i candidati alle elezioni del Consiglio nazionale, poiché tale proposta è stata respinta da tre quarti dei Cantoni;
2. stralciare l'obbligo di indicare la professione per tutti i candidati nei Cantoni con sistema proporzionale, poiché tale stralcio ha suscitato l'opposizione unanime dei partiti e delle associazioni economiche.

Nell'ambito della procedura di consultazione i partiti hanno accolto favorevolmente sia l'introduzione di un numero AVS codificato con funzione di hash sia la soppressione della limitazione a una sola lista per partito registrato per essere esentati dall'obbligo di fornire un numero minimo di firme. Ciononostante non ha raccolto il consenso della maggioranza la proposta di esigere che tutti i candidati autorizzino l'autorità di controllo a ottenere un numero non decrittabile calcolato in modo specifico con cifratura a senso unico (mediante funzione di hash) sulla base del nuovo numero *AVS di 13 cifre*. La proposta ha suscitato una forte opposizione da parte dei Cantoni che la ritengono troppo onerosa. Al riguardo è stato anche suggerito di abbandonare il vincolo tra la rinuncia al quorum, da un lato, e l'introduzione del numero AVS codificato con funzione hash, dall'altro. Proposta rifiutata fermamente dal Cantone del Vallese. Il Consiglio di Stato vallesano non chiede di ridurre le restrizioni, ma al contrario di introdurre più limiti contro l'inarrestabile crescita del numero di liste di candidati al Consiglio nazionale, dopo che delle 29 liste depositate nel 2001 18 avevano ottenuto meno dell'uno per cento di voti.

Per eliminare le difficoltà resta l'opzione di permettere ai Cantoni di anticipare in maniera generale il termine di presentazione delle candidature. In taluni Cantoni, tale anticipazione costringerebbe i partiti a concludere la procedura di scelta dei candidati prima della pausa estiva. Per evitarlo erano state proposte alcune misure informatiche che non hanno tuttavia raccolto il consenso della maggioranza.

Il Cantone del Vallese ha proposto di anticipare il termine ultimo per la presentazione delle candidature al mese di luglio dell'anno elettorale. Il nostro Collegio si attiene al numero minimo di firme per i partiti registrati che depositano nel Cantone più di una lista. In contropartita deve e può essere mantenuta la possibilità per i partiti di presentare le loro proposte di candidatura nel corso del mese di agosto. I

Cantoni possono fissare il termine in agosto secondo le loro necessità e dispongono così di sufficiente margine di manovra. Rispetto alla sua prassi attuale il Cantone del Vallese potrebbe per esempio realizzare un risparmio di tempo pari a quattro settimane.

Non avendo ottenuto l'approvazione della maggioranza, anche l'introduzione di nuovi mezzi tecnici atti a identificare più rapidamente tutti i candidati è stata abbandonata. Pertanto solo le norme sullo stralcio dei nomi di candidati plurimi danno questa sicurezza.

Visti i risultati controversi della consultazione, da un lato, e l'obiezione del Centre Patronal secondo cui l'indicazione della professione nei Cantoni con sistema proporzionale non è meno informativa che nei Cantoni con sistema maggioritario (cfr. art. 47), rinunciamo a stralciare tale indicazione per le candidature al Consiglio nazionale nei Cantoni con sistema proporzionale.

1.3.4 Osservazione di votazioni invece del riconteggio dei voti

Una metà dei Cantoni ha approvato la proposta di permettere agli aventi diritto di voto di osservare gli scrutini, mentre l'altra metà l'ha respinta. I pareri critici hanno espresso il timore che ne sarebbero derivati onerosi compiti supplementari per molti Cantoni e Comuni e hanno rilevato le differenze tra il tenore inconfutabile del testo di legge e il commento più flessibile. La nuova formulazione proposta ha tenuto conto di questa richiesta.

1.3.5 Attestazioni del diritto di voto in caso di iniziative popolari e referendum

La mozione 12.3975 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 19 ottobre 2012 incaricava il nostro Collegio di sottoporre al Parlamento un disegno di modifica della legge federale sui diritti politici che prevedesse termini differenti per il deposito delle firme da parte dei comitati di referendum e d'iniziativa e per l'attestazione di tali firme. Occorreva fissare un termine entro il quale i Comuni dovevano effettuare l'attestazione del diritto di voto. La mozione si riallacciava a quanto era accaduto in occasione dei referendum indetti contro le tre Convenzioni concernenti l'imposta liberatoria concluse con la Germania³⁴, il Regno Unito³⁵ e l'Austria³⁶. Il Consiglio nazionale ha accolto la mozione il 10 dicembre 2012³⁷, il Consiglio degli Stati l'ha invece respinta il 10 giugno 2013³⁸ nell'attesa del presente messaggio.

Per quanto riguarda i *diritti popolari* avevamo posto in consultazione le disposizioni elencate qui appresso per una differenziazione interna dei termini per la raccolta delle firme.

³⁴ FF 2012 7537

³⁵ FF 2012 7557

³⁶ FF 2012 7573

³⁷ Boll. uff. 2012 N 2105 seg.

³⁸ Boll. uff. 2013 S 472-474

Art. 62 cpv. 2, secondo periodo

² ... Rinvia ai mittenti prima del novantacinquesimo giorno del termine di referendum le liste che gli sono pervenute prima dell'ottantunesimo giorno di tale termine.

Art. 70 Disposizioni complete

¹ Le disposizioni in materia di referendum inerenti alla firma (art. 61), all'attestazione del diritto di voto (art. 62) e al diniego dell'attestazione (art. 63) si applicano per analogia anche all'iniziativa popolare.

² Prima dell'inizio del diciassettesimo mese del termine per la raccolta delle firme, il servizio competente secondo il diritto cantonale rinvia ai mittenti tutte le liste delle firme per iniziative popolari che gli sono pervenute per l'attestazione del diritto di voto prima del primo giorno del quattordicesimo mese.

Con questa proposta ci si prefiggeva di fare in modo che la maggior parte delle firme fosse presentata per essere attestata entro i primi quattro quinti circa del termine previsto allo scopo ed evitare ai Comuni sovraccarichi di lavoro nell'eventualità di un accumulo di iniziative popolari o referendum oppure in occasione delle festività; questa misura avrebbe automaticamente aumentato anche le possibilità di rilasciare eventuali attestazioni dell'ultimo minuto. Inoltre, i comitati d'iniziativa e di referendum avrebbero beneficiato di un notevole miglioramento della certezza della pianificazione.

Tuttavia nella procedura di consultazione tali proposte hanno suscitato pareri molto controversi: se per i Cantoni, le Città e i Comuni la normativa proposta andava troppo oltre, altri partecipanti l'hanno giudicata troppo permissiva.

I pareri espressi nella consultazione in merito a una revisione più ampia degli articoli 62 e 70 LDP erano molto controversi. Le proposte emerse trascurano, da un lato, il fatto che in un periodo di forte accumulo di iniziative popolari e referendum non è possibile prendere in considerazione in modo isolato ogni referendum o iniziativa popolare per calcolare il tempo necessario, dall'altro si fondano su asserzioni inesatte relative alle disposizioni anteriori, mentre un parere dell'Unione delle città svizzere non tiene conto delle prescrizioni della Costituzione federale.

La Costituzione federale non ammette sicuramente che sia rifiutata l'attestazione del diritto di voto di firme presentate all'autorità competente dopo il settantacinquesimo giorno. Inversamente non è vero che prima del 1995 le attestazioni del diritto di voto dovessero essere richieste solo dopo la scadenza del termine per la raccolta delle firme (cfr. RU 1978 688 art. 62–64).

In considerazione di questi punti di vista opposti inconciliabili, rinunciamo a proporre una modifica di legge in questo ambito. Al posto di una disposizione accolta in modo controverso, proponiamo misure a livello organizzativo e informativo che permettono di fornire una visione globale che si ispiri all'intenzione del legislatore originario, il quale chiedeva *sia* l'invio *tempestivo* delle firme per l'attestazione del diritto di voto *prima della scadenza del termine di referendum*, *sia* il rinvio, *senza indugio*, delle firme attestate ai mittenti (art. 62 cpv. 2 e art. 70 LDP). In collaborazione con la Conferenza dei cancellieri di Stato, la Cancelleria federale ha elaborato su impulso delle proposte formulate nella procedura di consultazione un vademecum per le autorità responsabili del registro elettorale e ha redatto in modo facilmente comprensibile le linee direttrici destinate agli autori delle iniziative popolari per

incitare chi raccoglie le firme ed evitare carichi eccessivi di lavoro ai servizi competenti e contribuire ad accertare la situazione probatoria. Queste misure si prefiggono di contribuire a dare ai servizi competenti secondo il diritto cantonale il margine di manovra sufficiente perché possano trattare *tutti* i referendum e le iniziative popolari che sono in fase di raccolta delle firme almeno in modo tale che nessuna di esse fallisca per non aver rispettato il termine costituzionale per la raccolta delle firme.

Si contribuisce in tal modo a migliorare la prassi delle misure organizzative. Tale prassi corrisponde secondo la sentenza del Tribunale federale alla chiara volontà del legislatore e non è anticostituzionale (DTF 139 II 303 = 1C_606/2012 consid. 7.5). Tiene conto della volontà di quasi tutti i Cantoni e della maggior parte dei partiti. I Cantoni sono convinti che tale vademecum quale efficiente misura organizzativa (sicurezza della qualità e business continuity management) permetta già di colmare le lacune emerse.

In un modo o nell'altro è giusta l'osservazione esposta dall'Unione sindacale svizzera nell'ambito della consultazione: le autorità devono impegnarsi affinché le attestazioni del diritto di voto siano rilasciate in modo rapido. È quanto emerge chiaramente anche dalla menzionata decisione del Tribunale federale.

A sostegno dei comitati referendari e d'iniziativa, la Cancelleria federale sta attualmente elaborando anche le linee guida per il lancio di un referendum o di un'iniziativa popolare.

1.3.6 Rimedi giuridici

Non ci riteniamo nella posizione di dare seguito a singole proposte formulate dai Cantoni nell'ambito della procedura di consultazione di disciplinare dall'alto i sistemi dei rimedi giuridici cantonali concernenti le elezioni al Consiglio degli Stati. L'articolo 150 capoverso 3 della Costituzione federale deve essere preso seriamente. Spetta ai Cantoni che lo desiderano portare avanti un simile progetto.

1.3.7 Altre richieste di revisione non prese in considerazione

Per quanto riguarda le differenze a livello di esecuzione nel settore dei diritti politici della Confederazione, in questi ultimi tempi nei media e da parte di privati cittadini, e in fase di consultazione sorprendentemente anche da alcuni Cantoni è stato spesso richiesto un disciplinamento più centralizzato. Questa centralizzazione lascerebbe tuttavia irrisolti la maggior parte dei problemi, e ciò non avrebbe senso. In linea di principio la collaudata collaborazione fra Cantoni e Confederazione nel settore dei diritti politici va mantenuta. I diritti politici sono maturati nei Cantoni, permettendo il formarsi di tradizioni diverse per lo più ben sperimentate. Questa varietà presenta rischi, ma anche opportunità. Non è tuttavia ragionevole spingere oltre la molteplicità federale per quanto concerne l'organizzazione della Confederazione. Una situazione più complessa incrementerebbe anche i rischi di disfunzioni.

In materia di diritti politici, si è constatato che molti auspicano una revisione anche se di origine e portata diversa. Gli importanti sviluppi e sconvolgimenti sociali, tecnici ed economici fanno presagire che nella prossima legislatura sarà opportuno

avviare i lavori preliminari per una revisione totale della legislazione sui diritti politici. Questo progetto richiederà sforzi estremamente intensivi in termini di lavoro, ricerca e tempo e si estenderà sull'arco di diversi anni (cfr. n. 1.1).

La presente revisione dei diritti politici non può attendere fino alla revisione totale della pertinente legislazione. Processi democratici essenziali come le elezioni e le votazioni popolari sono sotto l'influsso dei più svariati fattori sociali, giuridici e politici. Si pensi soltanto alla questione dell'estensione della giurisdizione costituzionale. Tutti questi cambiamenti si ripercuotono sulle istituzioni della democrazia diretta, che devono comunque mantenere la loro efficienza. Il buon funzionamento di questi meccanismi non può essere assolutamente lasciato al caso, poiché le disfunzioni minerebbero la fiducia nelle istituzioni della democrazia diretta e di conseguenza un elemento essenziale della nostra concezione della Costituzione.

Le questioni che trattiamo in questa sede riguardano le elezioni del Consiglio Nazionale e le connesse ferie giudiziarie, nonché i problemi in materia di votazioni evidenziati dal Tribunale federale. Dato che queste misure sono urgenti e almeno in parte andranno applicate già nel 2015, il disegno non può subire ritardi perché appesantito da altre questioni controverse.

Proprio per quanto concerne le elezioni del Consiglio Nazionale, il disegno *rinuncia* anche a istituire una *nuova procedura elettorale più neutrale sotto il profilo del risultato*. Il nostro disegno non propone di passare dal sistema Hagenbach-Bischoff a quello del metodo del divisore bi-proporzionale e dell'arrotondamento standard («doppio Pukelsheim»). Un passaggio al sistema di attribuzione dei seggi secondo il metodo «doppio Pukelsheim» dovrebbe dapprima affermarsi su scala più ampia nei Cantoni.³⁹

Sulla base delle esperienze fatte in materia, il Cantone del Vallese nella procedura di consultazione rileva che nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2011 delle 29 proposte depositate complessivamente nel Cantone 18 liste non sono neppure riuscite a raccogliere ognuna l'uno per cento dei voti. Un'ulteriore aumento delle proposte può inoltre confondere gli elettori. È quindi lecito chiedersi se tutto ciò vada ancora a favore dei candidati. In alternativa il Cantone del Vallese propone pertanto di esaminare se non sia il caso di fare partecipare alla spesa di stampa le liste che non raggiungono un numero minimo di voti o di limitare il numero di liste per le congiunzioni di liste. In tal modo non sarebbe tuttavia possibile porre un freno alla moltiplicazione delle liste. La proposta di un contributo alle spese di stampa per le liste che non raggiungono una percentuale minima di voti e lo stralcio delle sotto-congiunzioni non aveva raccolto la maggioranza dei consensi già nel 1994.⁴⁰

Con il presente disegno non può essere trattata la proposta formulata nella consultazione dai Cantoni di Berna e Sciaffusa di riesaminare a fondo l'iter ricorsuale per i ricorsi relativi alle votazioni popolari federali. Questo tema necessita di un esame approfondito in un ambito più ampio della presente revisione.

³⁹ Per maggiori dettagli: Sistemi elettorali a confronto. Rapporto della Cancelleria federale del 21 agosto 2013 (consultabile all'indirizzo: www.bk.admin.ch/themen/pore/nrw/index.html?lang=de), n. 2.8

⁴⁰ FF 1993 III 341–347, 381 e 393 seg.; Boll. Uff. 1993 N 2474–2487, 1994 S 184–186 e 189 seg., 1994 N 325–329

Diversi suggerimenti della Commissione OSCE di valutazione elettorale che datano del 30 gennaio 2012⁴¹ concernenti i locali di votazione (dispositivi supplementari come la protezione visiva in ogni locale elettorale, l'accessibilità per i disabili ai locali elettorali, urne elettorali munite di sigilli numerati a prova di frode) e altri provvedimenti per il voto elettronico non sono stati considerati in questo ambito. L'azione comune con i Cantoni, intrapresa in occasione del *debriefing* della Cancelleria federale dopo le elezioni del Consiglio nazionale del 2011, è da preferire a un intervento immediato sulla legislazione, poiché consente di cercare e concordare misure adeguate e proporzionate. Tali suggerimenti sono attuati caso per caso mediante altri strumenti. Per rilevare il comportamento elettorale delle donne è sufficiente la vigente base legale (art. 87 cpv. 2 LDP). Questa revisione non concerne nemmeno eventuali provvedimenti contro le manipolazioni del voto a scapito di persone debilitate dall'età, nonché il destino dei voti per corrispondenza in buste non affrancate.

Inoltre, per considerazioni di tipo federalistico non abbiamo aderito alla richiesta formulata da alcuni Cantoni di proporre l'estensione delle norme sulla procedura di ricorso anche alle elezioni del Consiglio degli Stati. Una modifica di questo tipo, se auspicata, può essere proposta in modo credibile soltanto dai Cantoni stessi nell'iter legislativo.

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.4.1 Controllo delle candidature per l'elezione del Consiglio nazionale

Termine di presentazione delle proposte di candidatura e consegna del materiale di voto

Il termine più breve per le elezioni del Consiglio nazionale ha creato problemi per gli aventi diritto di voto soprattutto nei Cantoni più grandi in cui occorre esaminare centinaia di candidature. Non vi è invece motivo di temere, se non in casi sporadici, un prolungamento e un rincaro della campagna elettorale; l'esperienza infatti insegna che questa è in pieno svolgimento già tre settimane prima del giorno dell'elezione. L'aspetto dei costi della campagna elettorale deve tuttavia passare in secondo piano rispetto a quello costituzionale della libertà di voto, che conferisce agli elettori un diritto alla libera formazione della volontà e all'espressione fedele del voto (art. 34 Cost.). Se la maggior parte dei partiti continua ad ampliare l'offerta di candidati, occorrerà concedere agli elettori anche il tempo necessario per esaminare la relativa documentazione.

Occorre concentrare nel mese di agosto (e non più tra agosto e settembre) dell'anno in cui si svolgono le elezioni il termine cantonale per la presentazione delle proposte di candidatura. Per controbilanciare il fatto di concentrare nel mese di agosto i termini per la presentazione delle candidature, come accade per le votazioni popolari, il materiale di voto deve essere inviato agli elettori nel corso della quart'ultima settimana precedente il giorno delle votazioni, anziché dieci giorni prima. Molti

⁴¹ Fonte: www.osce.org > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 ottobre 2011

reclami lo confermano: un disciplinamento più vicino alle esigenze dei cittadini richiede che questi termini siano armonizzati. Anche altri motivi lo giustificano:

1. La legge prevede che le elezioni del Consiglio nazionale si svolgano la penultima domenica di ottobre (art. 19 LDP). Poco prima in molti Cantoni sono programmate le vacanze scolastiche autunnali. Sempre più persone amano mettersi in viaggio in questo periodo. Oggi oltre l'80 per cento degli elettori esprime il proprio voto per corrispondenza ma, se è in vacanza proprio in quei dieci giorni in cui il materiale di voto è a disposizione, la partecipazione alle votazioni risulta pregiudicata. I dati relativi a quanti non hanno potuto partecipare alle votazioni in occasione delle elezioni del Consiglio nazionale del 2011 confermano questo timore. Distribuendo il materiale nella quart'ultima settimana precedente il giorno dell'elezione si riduce questo rischio venendo al contempo incontro alle esigenze dei cittadini.
2. Il problema è più acuto quando si tratta di Svizzeri all'estero aventi diritto di voto. Secondo l'articolo 2b dell'ordinanza del 24 maggio 1978⁴² sui diritti politici (ODP), i Cantoni provvedono affinché le autorità competenti possano far pervenire il materiale di voto agli Svizzeri all'estero una settimana prima della spedizione ufficiale. Ciononostante per taluni Svizzeri all'estero interessati la partecipazione alle elezioni del Consiglio nazionale, considerati gli attuali termini più brevi per l'invio del materiale di voto, risulta illusoria. Secondo l'articolo 29 capoverso 4 LDP il termine per modificare le proposte di candidatura è infatti di *due settimane*, sempre che la legislazione cantonale non lo riduca espressamente a una settimana. La data dell'elezione (penultima domenica di ottobre, art. 19 cpv. 1 LDP) si situa per legge tra il 18 e il 24 ottobre.
3. Il termine per consegnare invii in massa a prezzi particolarmente convenienti tramite la Posta svizzera è oggi di sette giorni lavorativi; i Comuni non vorranno certo inviare il materiale di voto più velocemente e, di conseguenza, spendere il doppio.

La soluzione consiste perciò nell'anticipare il termine per la presentazione delle proposte di candidatura. Ciò preverrà reclami e ricorsi e confermerà la fiducia nella corretta organizzazione di tutte le votazioni.

Anche il rapporto della missione di valutazione delle elezioni dell'OSCE/ODIHR del 30 gennaio 2012 sulle elezioni parlamentari federali del 23 ottobre 2011⁴³ ha tematizzato questa difficoltà.

Secondo il rapporto occorrerebbe accertare se sia possibile introdurre un termine più lungo per il recapito del materiale di voto agli Svizzeri all'estero, nel cui caso bisognerebbe tuttavia prendere in considerazione anche altri termini, come la registrazione dei candidati.

⁴² RS 161.11

⁴³ www.osce.org > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011, n. XIII lett. A, pag. 15.

Indicazioni più precise sui candidati

La Confederazione e i Cantoni devono garantire per legge che nessuna candidatura figuri su più di una lista di un solo Cantone con sistema proporzionale (art. 27 LDP).

Occorre inoltre assicurare che non si candidino persone prive della cittadinanza svizzera o minorenni. In periodi di grandi migrazioni, infatti, anche tra le candidature per il Consiglio nazionale aumentano quelle di persone naturalizzate che portano un cognome straniero. Nei Paesi limitrofi, inoltre, numerosi Comuni hanno lo stesso nome di Comuni svizzeri. L'indicazione del Comune (spesso anche del toponimo) alla voce luogo d'origine, ma anche dati mancanti, complicano l'esecuzione del controllo.

Gli impiegati della Confederazione possono ovviamente candidarsi ma, se vengono eletti, devono decidere tra il mandato al Consiglio nazionale e l'impiego alla Confederazione. È molto difficile riconoscere gli impiegati della Confederazione: soltanto pochissime denominazioni professionali sono infatti protette, e ogni attività professionale può essere descritta avvalendosi di numerose denominazioni diverse; inoltre molti candidati forniscono indicazioni personali (p. es. «esperto nell'arte di vivere») anziché il tipo di professione, tutta una serie di funzioni politiche (p. es. deputato supplente al Gran Consiglio, consigliere comunale) o cariche onorifiche sociali (p. es. ex presidente di un'associazione).

Considerate nel loro insieme, le misure risultano sensate; evitano costi supplementari ai Comuni, nonché tempi ancora più stretti e rischi elevati ai Cantoni e alle tipografie, permettono inoltre agli elettori di esaminare meglio le proposte di candidatura e di partecipare alle elezioni con cognizione di causa.

Stralcio di doppie candidature dopo che le proposte di candidatura sono state stabilite

Se dopo aver rettificato le liste si scopre che una persona si è candidata su più liste di un Cantone o su liste di più Cantoni, l'autorità cantonale competente nel primo caso e la Cancelleria federale nel secondo sono tenute a comunicarlo. Il nome del candidato in questione dovrà essere stralciato su ogni scheda in cui figura al momento della determinazione dei risultati. Questo disciplinamento sposta conseguentemente l'obbligo di stralciare le candidature plurime (art. 27 cpv. 1 e 2 LDP) dalla fase di presentazione delle candidature a quella dello spoglio: le candidature plurime rendono impossibile un corretto svolgimento della procedura di elezione con sistema proporzionale, perché l'indicazione del solo cognome del candidato impedisce di attribuire il voto anche alla lista del medesimo. L'obbligo di stralcio previsto dall'articolo 27 LDP è perciò la *conditio sine qua non* di una corretta applicazione della procedura Hagenbach-Bischoff.

Notifica di candidature anche in Cantoni con sistema maggioritario senza elezione tacita

Due nuovi fattori si ripercuotono inevitabilmente anche sulle elezioni del Consiglio nazionale: dalla liberalizzazione dell'esercizio dei diritti politici (dal 1993 libera scelta tra voto alle urne e per corrispondenza per Svizzeri all'estero aventi diritto di voto) il numero degli Svizzeri all'estero che si iscrivono nel catalogo elettorale è aumentato considerevolmente anche nei Cantoni con sistema maggioritario.

Svizzeri all'estero iscritti nel catalogo elettorale

Cantone	1992 (FF 1992 III 665)	2011 (FF 2011 7313 segg.)	Osservazioni
UR	14	351	
OW	32	403	
NW	37	418	
GL	71	674	
AR	83	938	Cantone con sistema maggioritario soltanto dal 2003
AI	37	267	
tutti i Cantoni con sistema maggioritario	274	3051	aumento del 1100 %

L'informatica e, segnatamente, la possibilità per gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto di avvalersi sempre di più del voto elettronico ha fatto emergere nuovi bisogni: a causa dei termini più brevi per l'invio del materiale per l'elezione, gli Svizzeri all'estero non avevano praticamente potuto esercitare il loro diritto di voto nemmeno per corrispondenza se non in poche località ma, grazie alle misure adottate finora⁴⁴, le possibilità di partecipare tempestivamente alle votazioni in tutto il mondo sono notevolmente aumentate.

Il bisogno di essere informati sulle candidature – sentito particolarmente dagli Svizzeri all'estero – è perciò fortemente aumentato. Nei Cantoni con sistema proporzionale tale bisogno è soddisfatto perché, per legge, tutte le liste devono essere pubblicate (art. 32 cpv. 1 LDP); lo stesso vale anche nei Cantoni con sistema maggioritario e possibilità di elezione tacita (OW e NW; art. 47 cpv. 2 e art. 50 LDP), questo grazie ai sistemi elettronici che permettono di soddisfare facilmente il bisogno d'informazione degli Svizzeri all'estero. Nei Cantoni con sistema maggioritario *senza elezione tacita* (UR, GL, AR e AI), invece, non esiste attualmente alcuna procedura per la notifica di candidature; in questi Cantoni, infatti, *si può votare per qualsiasi persona eleggibile* (art. 47 cpv. 1, primo periodo LDP), *ossia per ognuno degli attuali 5 200 000 Svizzeri aventi diritto di voto*. L'obbligo di neutralità da parte dello Stato nelle campagne elettorali⁴⁵ ha vietato ai Cantoni interessati di fornire dati selettivi sulle candidature, entrando così in conflitto con la forte domanda degli Svizzeri all'estero di ricevere maggiori informazioni sulle candidature esistenti e con maggiori possibilità di successo, sui relativi dati personali e sulle opinioni politiche dei candidati.

44 Consegna anticipata del materiale di voto agli Svizzeri all'estero, nuovo articolo 2b dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (ODP, RS 161.11); Circolare del Consiglio federale del 20 agosto 2008 ai Governi cantonali, all'attenzione dei Comuni, concernente l'esercizio del diritto di voto degli Svizzeri all'estero (FF 2008 6595); informazioni costanti nella «Gazzetta svizzera» (rivista per gli Svizzeri all'estero); lettere tipo, redatte con l'assistenza delle autorità federali, per gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto, sul sito Internet dell'Organizzazione degli Svizzeri all'estero OSE (consultabili sul sito <http://aso.ch> > Consulenza > Vivere all'estero > Diritti politici > Difficoltà per votare).

45 Cfr. in proposito p. es. DTF 113 la 293–303

Trattandosi di un'elezione *federale*, il conflitto di obiettivi deve essere risolto dal legislatore *federale*. Occorre pure evitare infrazioni all'obbligo di neutralità da parte dello Stato nelle campagne elettorali ma anche, viceversa e in virtù delle mutate condizioni, fornire l'informazione minima necessaria agli elettori per via elettronica al fine di soddisfare la garanzia costituzionale della libera formazione della volontà e dell'espressione fedele del voto (art. 34 Cost.).

È possibile tener conto di entrambe le esigenze se anche i Cantoni con sistema maggioritario senza elezione tacita possono fondarsi su una base legale federale che consenta loro di rendere noti per via elettronica il cognome ufficiale figurante nel registro dello stato civile e il cognome con cui la persona è comunemente conosciuta, oltre a nome, professione, luogo di origine, domicilio e appartenenza partitica per tutte le candidature annunciate alle autorità cantonali competenti al più tardi entro il 48° giorno precedente quello delle elezioni. In questi Cantoni è possibile votare validamente anche tutte le persone non annunciate. Tuttavia, non avendo queste annunciate in tempo utile il loro interesse per il mandato, il Cantone non infrange il suo obbligo di neutralità se si limita a fornire le informazioni sui candidati che si sono annunciati.

Risulterebbe più problematico l'impiego di schede ufficiali prestampate con i nomi di tutte le candidature annunciate in tempo utile da segnare con una crocetta, e sulle quali figura una riga vuota in cui scrivere a mano il nome di una qualsivoglia altra persona. Per le elezioni la giurisprudenza consolidata del Tribunale federale esige la rigorosa neutralità dello Stato⁴⁶. Secondo la dottrina, in ambito elettorale è altresì inammissibile tutto ciò che promuove tendenze di esclusione e pregiudica l'apertura del sistema elettorale, obbligatoria in virtù del diritto costituzionale⁴⁷. In un sistema maggioritario senza numero chiuso delle candidature, una procedura che preveda due classi di trattamento delle medesime – sia figuranti sulla scheda ufficiale sia anonime – non basterebbe a soddisfare il criterio summenzionato.

Occorrerebbe respingere in particolare l'opzione «schede prestampate *non ufficiali*»⁴⁸: l'impiego obbligatorio delle schede ufficiali è un'importante conquista della LDP del 1976, perché assicura la *parità di trattamento* di tutti i candidati e di tutti i gruppi e previene le manipolazioni elettorali⁴⁹. Le elezioni sono un processo centrale dell'organizzazione dello Stato e devono essere poste sotto la responsabilità di autorità che le organizzano in modo *neutrale* e che sono soggette al *controllo pubblico*. Diversamente lo Stato non può rispondere della correttezza dello scrutinio. Autorizzando schede non ufficiali sarebbe più facile, per esempio, mettere in circolazione schede false o più difficile impedire che ciò accada. In base all'articolo 34 Cost. lo Stato deve consentire agli elettori di conoscere tutte le candidature annunciate in tempo utile; non riuscirebbe a soddisfare questo diritto delegando semplicemente ai candidati il compito di stampare le schede.

Il parallelismo tra le norme che disciplinano le elezioni al Consiglio degli Stati e quelle al Consiglio nazionale nel singolo Cantone potrebbe senz'altro presentare dei vantaggi. Vi si oppone però il fatto che le elezioni al Consiglio nazionale, in quanto

⁴⁶ DTF **118** Ia 262 consid. 3; **117** Ia 457 consid. 3 c; **113** Ia 296 segg. consid. 3 b–f

⁴⁷ Tschannen (1995) 116 seg. n. marg. 195 con ulteriori rimandi alla dottrina.

⁴⁸ Cfr. Tschannen (1995) 67 seg. n. marg. 109.

⁴⁹ Cfr. la risposta del Consiglio federale all'interpellanza 12.3291 Caroni del 16.03.2012 (12.391 «Semplificare le elezioni al Consiglio nazionale nei Cantoni a sistema maggioritario»), Boll. Uff. **2012** N 1226.

elezioni democratiche a livello nazionale, non possono essere svolte secondo 26 procedure cantonali diverse. In un'era caratterizzata dalla crescente mobilità gli svantaggi dovuti a procedure diverse in seguito a cambiamenti di domicilio non sarebbero inferiori ai vantaggi apportati da procedure uniformi a livello cantonale. I singoli Cantoni sono invece liberi di armonizzare le loro norme che disciplinano le elezioni al Consiglio degli Stati con quelle che disciplinano le elezioni al Consiglio nazionale (art. 150 cpv. 3 Cost.).

1.4.2 Riconteggio motivato da irregolarità rese verosimili

Con la riforma della giustizia il Tribunale federale è stato incaricato anche per le votazioni federali di garantire la tutela giurisdizionale in base agli articoli 29 e 29a Cost. in caso di violazione della libertà di voto e di elezione (art. 34 Cost.), fatto che implica un ampliamento del controllo delle norme a livello federale in caso di applicazione.

Esclusione per legge di un riconteggio se non sono rese verosimili irregolarità

Con un'iniziativa parlamentare (11.502) del 23 dicembre 2011, il consigliere nazionale Joder chiedeva di adeguare le basi legali affinché il riconteggio delle schede in occasione di votazioni ed elezioni sia possibile soltanto se sono rese verosimili irregolarità. Voleva in tal modo ritornare alla volontà espressa dal legislatore storico eliminando l'incertezza giuridica sorta con la sentenza emessa dal Tribunale federale (DTF 136 II 132 segg., cfr. n. 1.2.3, I) su dove tracciare il confine tra un risultato risicato e *molto* risicato. Il 19 ottobre 2012 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito all'iniziativa; in attesa del presente messaggio, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha rinunciato a dare seguito all'iniziativa. L'iniziativa parlamentare non è ancora stata trattata da nessuna Camera.

A causa di diversi fattori quali maggioranza semplice o doppia da un lato e l'autonomia procedurale dei Cantoni con normative valide, ma diverse tra loro, dall'altro, disciplinare in modo appropriato le condizioni necessarie perché venga effettuato un riconteggio risulta, come illustrato, inevitabilmente molto complicato. Vale perciò la pena riflettere su una possibile alternativa, secondo cui i riconteggi si limitano a quei casi in cui ci si trova in presenza di un risultato molto risicato ed è possibile *rendere verosimile* l'esistenza di *irregolarità che non sono state eliminate*.

In effetti, la tesi secondo cui un risultato molto risicato equivarrebbe a un'*irregolarità* sembra oppugnabile: un risultato molto risicato – ottenuto sia in un Cantone sia a livello nazionale – indica che un progetto era molto controverso. Dedurne che vi debbano essere correlate anche irregolarità non tiene però conto del fatto che, nel caso di un progetto molto controverso, l'*attenzione* reciproca verso le possibilità di manipolazione della controparte aumenta, per esempio nell'ufficio di voto o nel gruppo incaricato del conteggio. In queste occasioni anche l'attenzione dei media è molto elevata. Non bisogna inoltre dimenticare che una votazione federale che ha registrato risultati molto risicati a livello nazionale può aver ottenuto in tutti i Cantoni risultati parziali molto chiari (ma, appunto, opposti). Delimitare localmente il riconteggio diventa allora impossibile. Con quali forze e in quale momento si effettuerà il riconteggio? Anche *il fabbisogno in termini di personale, tempo e spazio* non va sottovalutato, tanto più che un riconteggio a livello nazionale deve svolgersi

nuovamente ovunque *nello stesso momento* e occorre evitare ogni comunicazione prematura di risultati parziali se non si desidera che il risultato del riconteggio dia adito a una cascata di speculazioni, sospetti, dubbi e, di conseguenza, provochi nuovi ricorsi. Soprattutto nei Cantoni che si basano sul *sistema di milizia* per lo spoglio dei voti potrebbe risultare praticamente impossibile convocare tempestivamente personale in numero sufficiente; se ciò non riuscisse, il risultato della votazione dovrebbe rimanere in sospenso per intere settimane.

Anche in considerazione del principio costituzionale della proporzionalità di ogni attività dello Stato (art. 5 cpv. 2 Cost.), il riconteggio del risultato parziale registrato in un Cantone quale dovere federale, in assenza di indizi concreti di eventuali irregolarità, si giustificerebbe soltanto se, oltre al risultato della votazione *cantonale*, anche quello della votazione *federale* fosse molto risicato.

Da quando la Svizzera, in seguito a dichiarazioni d'intenti multilaterali che essa stessa ha adottato, è tenuta a invitare osservatori elettorali, l'articolo 85 offre l'opportunità di rafforzare tale controllo *consentendo agli aventi diritto di voto di osservare lo scrutinio* o istituendo speciali *commissioni cantonali incaricate di tale osservazione* (art. 85 del disegno) dove comunque gli uffici voto e di spoglio non sono già scelti dal Popolo o sono composti di rappresentanti dei partiti in virtù del diritto cantonale. Questa soluzione sembra essere molto più moderata ed evita un disciplinamento oltremodo complesso (cfr. le spiegazioni in allegato) perché rafforza una fiducia *fondata*.

In questo contesto si giustifica un ritorno alla volontà del legislatore storico riassunta dal 1994 nell'articolo 79 capoverso 2^{bis} LDP e, in precedenza, espressa quale motivo di non entrata nel merito nell'articolo 78 capoverso 2: se accerta che il genere e l'entità delle irregolarità non sono in grado di influire essenzialmente sull'esito dello scrutinio, il Governo cantonale respinge i ricorsi sulle votazioni senza nemmeno esaminarli più approfonditamente. Questa regola deriva direttamente dal principio di proporzionalità.

1.4.3 Osservazione di votazioni

I Cantoni dispongono di istituti di osservazione e di controllo che impiegano per lo spoglio dei voti (p. es. commissioni elettorali, diritto di osservazione o di rappresentanza di ogni partito nel locale di spoglio, web streaming con codice di accesso, elezione popolare dei membri degli uffici di voto e di spoglio) e devono avere la possibilità di scegliere le modalità di controllo. Quelli che hanno già introdotto una determinata modalità dovrebbero poterla mantenere. Tali modalità sono confortate da un *consenso democratico* e non provocano ritardi nell'accertamento dei risultati di votazioni in relazione alle quali non sono state rese verosimili eventuali irregolarità: la mobilitazione di gruppi incaricati del conteggio e del controllo soltanto perché è stato registrato un risultato risicato, infatti, non può avvenire immediatamente e comporta un importante onere in termini di tempo e denaro. Per quanto riguarda le votazioni federali in materia costituzionale occorre pensare che un risultato particolarmente risicato relativo al voto del Popolo può combinarsi con un risultato chiaro per quanto riguarda l'esito del voto nei Cantoni, cosicché un riconteggio non cambierebbe nulla. Ad esempio nelle votazioni popolari sulla revisione totale della

Costituzione federale nel 1872⁵⁰, sull'iniziativa concernente l'esportazione delle armi nel 1972⁵¹ o sull'adesione allo Spazio economico europeo nel 1992⁵² il risultato del voto del Popolo era risicato, mentre il voto dei Cantoni era inequivocabile. Una maggioranza molto risicata per quanto riguarda il voto del Popolo può essere il risultato di votazioni dall'esito inequivocabile in molti Cantoni. L'esito della votazione popolare concernente la legge sulla pianificazione del territorio nel 1976⁵³, ad esempio, aveva evidenziato a livello nazionale una differenza fra i sì e i no del 2,2 per cento, ma soltanto il Cantone di San Gallo ha fatto registrare un risultato parziale risicato, mentre 16 Cantoni hanno ottenuto risultati parziali molto chiari con una differenza fra favorevoli e contrari del 10–50 per cento; gli uni hanno bocciato a grande maggioranza il progetto di legge, gli altri lo hanno accettato chiaramente.

Le *osservazioni elettorali internazionali* possono fornire insegnamenti utili in materia. L'articolo 8 del documento di Copenhagen del 1990 dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa⁵⁴ prevede che gli Stati membri introducano basi legali per consentire regolari osservazioni elettorali da parte dell'OSCE. Per questa ragione nei suoi rapporti conclusivi del 3 aprile 2008⁵⁵ e del 30 gennaio 2012 sulle osservazioni delle elezioni federali del 2007 e del 2011, l'OSCE ha raccomandato alla Svizzera di completare la propria legislazione sui diritti politici al fine di permettere esplicitamente a osservatori internazionali e nazionali neutrali di osservare le elezioni svizzere. Nel suo rapporto del 2012 l'OSCE ha precisato la sua raccomandazione affermando che occorrono norme specifiche per garantire un'osservazione effettiva del voto elettronico. L'OSCE/BIDDH ribadisce la sua raccomandazione di modificare la legislazione elettorale aggiungendo una disposizione che consenta esplicitamente la presenza di osservatori internazionali e nazionali indipendenti, conformemente al paragrafo 8 del documento di Copenhagen (1990). L'aggiunta dovrebbe contenere specifiche indicazioni per un'osservazione efficace delle elezioni via Internet⁵⁶.

Il Pool di esperti svizzeri del DFAE per la promozione civile della pace invia osservatori elettorali svizzeri in diversi Stati nell'ambito di missioni dell'OSCE, dell'UE e dell'OSA (nel 2012 la Svizzera ha inviato 17 osservatori elettorali per missioni di lunga durata e 31 per missioni di breve durata nel quadro dell'OSCE/ODIHR). Rappresentanti del popolo svizzeri sono inoltre messi a disposizione di missioni di osservazione elettorale delle assemblee parlamentari dell'OSCE e del Consiglio d'Europa. Poiché gli Stati dell'UE, del Consiglio d'Europa e dell'OSA accolgono osservatori svizzeri, anche il nostro Paese dovrebbe sforzarsi di garantire agli osservatori esteri l'accesso al nostro processo elettorale.

⁵⁰ BBl 1872 II 369 seg. (ted.)

⁵¹ FF 1972 II 1194

⁵² FF 1993 I 115

⁵³ FF 1976 II 1541

⁵⁴ Versione italiana in FF 1991 I 837 seg.

⁵⁵ www.osce.org > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 21 ottobre 2007, n. IV lett. E p. 7: «While the accreditation and co-operation received by the OSCE/ODIHR EAM was most welcome, in order to fully comply with paragraph 8 of the 1990 OSCE Copenhagen Document, the electoral legislation should be amended to specifically allow for international and domestic non-partisan observers».

⁵⁶ www.osce.org > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 ottobre 2011, n. XII p. 14 con un collegamento ipertestuale preciso a p. 13 nota 34: «Siehe Richtlinie Nr. 5 der Richtlinien des Europarates "Guidelines on Transparency of Enabled Elections"».

Considerando poi che nel 2014 il nostro Paese assumerà la presidenza dell'OSCE, la Svizzera deve provvedere nel migliore dei modi all'attuazione delle raccomandazioni dell'OSCE/ODHIR del 2007 e del 2011.

L'articolo 85 capoverso 1 del nostro disegno di legge precisa in modo più rigoroso quanto esposto nel commento tenendo in tal modo conto delle osservazioni espresse dai Cantoni. Non occorre, per contro, rinunciare completamente alla misura poiché la proposta è una misura organizzativa atta a rafforzare la fiducia e quindi un'alternativa praticabile rispetto a norme di riconteggio rigorose.

1.4.4 Attestazioni del diritto di voto

Chiedere l'attestazione del diritto di voto man mano che si raccolgono le firme previene in modo molto efficace il rischio che le firme attestate vengano rispedite in ritardo e presenta nel contempo il vantaggio di evitare i sovraccarichi di lavoro alle autorità incaricate di rilasciare l'attestazione.

L'articolo 62 capoverso 1 del disegno di legge specifica chiaramente che per l'attestazione del diritto di voto le liste delle firme devono essere inviate man mano e per tempo all'autorità competente.

1.5 Disbrigo di interventi parlamentari

In ossequio alla mozione (12.3975), formulata in termini generici, della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, il nostro Consiglio rinuncia a proporre una modifica del diritto vigente che impedisca i prolungamenti dei termini di referendum, in particolare di quelli che potrebbero anche vanificare l'esecuzione di leggi federali urgenti nel rispetto della democrazia e dello Stato di diritto (cfr. n. 1.3.5).

Il 18 ottobre 2012, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare Joder (11.502) del 23 dicembre 2011 secondo cui i riconteggi nell'ambito di votazioni popolari devono essere effettuati solo in caso di indizi fondati di irregolarità. La Commissione si aspetta che il presente disegno proponga una soluzione a tale problema. Nell'attesa del presente messaggio la Commissione omonima del Consiglio degli Stati ha respinto la proposta di dare seguito all'iniziativa parlamentare.

2 Commento ai singoli articoli

Titolo

Il titolo è completato con l'abbreviazione già in uso da lungo tempo.

Ingresso

L'ingresso rimanda ancora alla Costituzione federale del 29 maggio 1874 (vCost.). La revisione offre l'opportunità di adeguarlo alle disposizioni della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.).

Art. 13 cpv. 3

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale non ha voluto seguire il Tribunale federale nel suo tentativo di equiparare a un'irregolarità il risultato «molto risicato» di una votazione (cfr. n. 1.1.2)⁵⁷. Essa ha preferito rispettare la volontà del legislatore storico, secondo cui i riconteggi a posteriori devono aver luogo soltanto in presenza di indizi fondati di irregolarità. La Commissione vuole assicurarsi che anche in futuro i riconteggi siano limitati a tali casi. Tenuto conto della sentenza del Tribunale federale, è opportuno sancire espressamente questa regola nella legge.

Occorre inoltre creare una nuova base legale per l'osservazione delle operazioni di voto (cfr. il commento dell'art. 85 LDP).

Art. 21 cpv. 1

L'articolo 21 capoverso 1 LDP stabilisce che il termine per la presentazione delle proposte di candidatura è il mese di agosto: non sarà pertanto più possibile depositare validamente proposte in settembre. Questo provvedimento permetterà in compenso di distribuire il materiale per la votazione con un maggior anticipo, ciò che rappresenta sicuramente un vantaggio per gli elettori (art. 33 cpv. 2 LDP).

Art. 22 cpv. 2

Per evitare le candidature non valide di persone senza cittadinanza svizzera, occorre indicare accanto al luogo d'origine anche la sigla del Cantone di appartenenza: L'indicazione del numero postale di avviamento non è adatta allo scopo poiché le future aggregazioni comunali e la chiusura di uffici postali possono comportare modifiche del numero postale di avviamento e di conseguenza a indicazioni superate da parte dei candidati e quindi ad un aumento degli oneri.

Art. 29 cpv. 4, 32a, 36 e 38 cpv. 2

Al fine di garantire il corretto svolgimento del sistema di voto proporzionale qualora una candidatura plurima fosse scoperta troppo tardi, l'autorità competente (l'autorità elettorale cantonale, in caso di candidatura plurima all'interno di un Cantone, o la Cancelleria federale, in caso di candidatura plurima su liste di Cantoni diversi) pubblica tale candidatura plurima nel Foglio ufficiale cantonale e nel Foglio federale, nonché per via elettronica, affinché in occasione del conteggio dei voti i nomi dei candidati plurimi siano stralciati da tutte le schede (art. 32a, 36 e 38 cpv. 2 LDP). *In tal modo i partiti non perderanno neanche un singolo voto.* Se il nome di una persona la cui candidatura è stata annullata figura su una scheda con denominazione, la linea diventata bianca corrisponde a un suffragio di complemento per la lista in questione; se invece la scheda non ha una denominazione, la linea diventata bianca equivale a un voto non emesso. *Nemmeno ai candidati è fatto un torto*, poiché nessuna delle loro candidature plurime ha potuto essere presentata senza la loro firma manoscritta.

Art. 32 cpv. 2

Questa disposizione è adeguata all'articolo 22 capoverso 2 LDP (indicazione più precisa dei nomi).

Art. 33 cpv. 2

Il fatto che il termine per la presentazione delle proposte di candidatura cada nel mese di agosto (art. 21 cpv. 1 LDP) permetterà di distribuire il materiale di voto agli aventi diritto analogamente a quanto avviene per le votazioni popolari, ossia durante la quart'ultima settimana prima dell'elezione (art. 33 cpv. 2 LDP). Questa modifica si impone, al fine di evitare che la sempre più frequente abitudine di prendere le vacanze in autunno comporti un aumento dell'assenteismo elettorale.

Art. 47 cpv. 1^{bis}

Parallelamente a quanto previsto per il sistema di voto proporzionale (art. 32 LDP), l'articolo 47 capoverso 1^{bis} LDP disciplina le indicazioni da pubblicare ufficialmente relative a tutte le candidature al Consiglio nazionale presentate entro il 48° giorno prima dell'elezione, anche per i Cantoni con sistema maggioritario in cui non vige l'obbligo di annunciare le candidature e non vi è la possibilità di elezione tacita. Siamo entrati in un'era in cui anche gli Svizzeri all'estero partecipano alle votazioni, e per evitare che questo loro diritto non si tramuti in farsa è necessario mettere a loro disposizione un minimo di informazioni riguardanti le candidature che sono state annunciate. Come nei Cantoni con sistema proporzionale, la professione dei candidati deve essere indicata per assicurare un minimo di trasparenza.

Art. 48 *Scheda*

L'anticipazione della distribuzione del materiale di voto (cfr. osservazioni relative all'art. 33 cpv. 2 LDP deve valere anche per i Cantoni con sistema maggioritario).

Art. 62 cpv. 1

Come confermato esplicitamente dal Tribunale federale (DTF 139 II 303), occorre precisare nell'articolo 62 capoverso 1 che le firme devono essere inviate *man mano* per l'attestazione del diritto di voto.

Art. 85 *Osservazione di votazioni*

Ai Cantoni va lasciato margine di manovra: l'organizzazione dei conteggi diverge infatti fortemente da Cantone a Cantone e un disciplinamento unitario a livello federale non potrebbe tenere conto di tali differenze. Il margine d'azione necessario va creato anche per evitare che l'osservazione locale possa trasformarsi in operazioni di manipolazione del voto. Nonostante le peculiarità cantonali, né il segreto dell'urna né il regolare svolgimento dello scrutinio possono essere messi in discussione.

Per preservare la propria affidabilità quale parte contraente di accordi internazionali, la Svizzera rispetta i trattati conclusi e le dichiarazioni multilaterali, senza che debba assumersi questo impegno attraverso l'emanazione di una disposizione legale specifica. È tuttavia possibile tenere conto in modo adeguato delle esigenze dell'OSCE,

anche se non appare opportuno che la pertinente regolamentazione si limiti a tale organizzazione internazionale: se si decide di legiferare, lo si farà redigendo una norma generale e astratta, al fine di consentire in linea di principio le osservazioni di elezioni anche da parte di altri Stati e organizzazioni, a prescindere dalla loro natura giuridica, purché sulla base del loro scopo e della loro attività dispongano delle qualifiche necessarie per svolgere un simile compito.

Art. 87 cpv. 1 e 1^{bis}

Soprattutto per quel che concerne le statistiche relative al *panachage* stilate dall'Ufficio federale di statistica, verso le quali partiti e candidati hanno mostrato un forte interesse e che quindi sono tenute da lungo tempo, l'articolo 87 capoversi 1 e 1^{bis} istituisce una base legale, in seguito ai dubbi espressi quanto all'adeguatezza dei fondamenti giuridici esistenti.

Modifica della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale

Art. 46 cpv. 2

Secondo l'articolo 46 capoverso 2 della legge del 17 giugno 2005⁵⁸ sul Tribunale federale (LTF), i termini stabiliti in giorni dalla legge o dal giudice sono sospesi dal settimo giorno precedente la Pasqua al settimo giorno successivo alla Pasqua incluso (lett. a), dal 15 luglio al 15 agosto incluso (lett. b) e dal 18 dicembre al 2 gennaio incluso (lett. c) di ogni anno civile.

Nella sospensione dei termini durante le ferie giudiziarie non è mai stato tenuto conto del fatto che per i ricorsi in materia di votazioni ed elezioni sono previsti termini più brevi (art. 100 cpv. 3 lett. b e cpv. 4 LTF): in alcuni casi importanti tale particolarità è stata trascurata. Ciò è da ricondurre a un'inavvertenza del legislatore. A differenza del termine ricorsuale più breve previsto in ambito di esecuzione cambiaria (art. 100 cpv. 3 lett. a LTF), per lo stesso termine abbreviato applicato ai ricorsi in materia di votazioni federali e per il termine ancora più breve applicato ai ricorsi in materia di elezioni al Consiglio nazionale non è prevista alcuna eccezione alla sospensione dei termini. Ciò può comportare conseguenze gravi, come dimostra quanto avvenuto nel 2011 in occasione delle elezioni al Consiglio nazionale. Nel Cantone del Ticino, su una lista che aveva ottenuto due mandati, i candidati che si erano piazzati in seconda e terza posizione avevano raccolto esattamente lo stesso numero di voti⁵⁹. È stato quindi necessario procedere all'estrazione a sorte⁶⁰, che si è svolta pubblicamente il 29 novembre 2011 ed è stata trasmessa alla televisione. Il risultato è stato pubblicato lo stesso giorno nel Foglio ufficiale⁶¹. Il 5 dicembre 2011 il Consiglio nazionale si è riunito nella sua nuova composizione e il candidato ticinese designato dalla sorte ha prestato giuramento. Il 2 dicembre 2011 è stato depositato un ricorso contro la decisione per sorteggio. La decisione del Consiglio di Stato del Cantone del Ticino del 20 dicembre 2011 è stata impugnata il 5 gennaio 2012 davanti al Tribunale federale, nel rispetto dei termini e tenuto conto delle ferie giudiziarie. Il 18 gennaio 2012 il Tribunale federale ha respinto il ricorso. Nei consi-

⁵⁸ RS **173.110**

⁵⁹ FF **2011** 7575 seg. con note 17 e 18

⁶⁰ DTF **138** II 5–12 spec. 10 seg., consid. 3.3

⁶¹ Cfr. anche FF **2011** 7791–7793

derandi è stato rilevato in modo critico il fatto che l'urgenza dei ricorsi, che nel caso di elezioni al Consiglio nazionale devono essere depositati davanti al Tribunale federale entro tre giorni (nel caso di votazioni federali entro cinque giorni) dalla ricezione della decisione contestata del Governo cantonale, sia in chiaro contrasto con la sospensione dei termini durante le ferie giudiziarie (art. 46 cpv. 1 lett. c in combinato disposto con l'art. 100 cpv. 4 LTF)⁶². Le stesse considerazioni si applicano per analogia in caso di contestazione di una decisione di non riuscita di un referendum chiesto contro una legge federale urgente.

3 Riperussioni

3.1 Riperussioni per la Confederazione

Il disegno fornisce il margine minimo di manovra necessario per garantire uno svolgimento conforme alla legge delle future elezioni del Consiglio nazionale, senza generare oneri supplementari

3.2 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni

In alcuni Cantoni l'abbreviazione dei termini per la presentazione delle candidature renderà necessari adeguamenti legislativi. Anche l'invio anticipato del materiale elettorale potrà in alcuni Cantoni avere riperussioni sul primo turno dell'elezione al Consiglio degli Stati.

Il promemoria (cfr. n. 1.3.5) permetterà di pianificare meglio le attestazioni del diritto di voto.

⁶² DTF 1C 15/2012 consid. 1.3; DTF 138 II 5–12 spec. 10 seg. consid. 3.3; Steinmann (2011) N. 16 e 17 ad art. 100; DTF 135 I 257

Conseguenze di un'anticipazione al 31 agosto al più tardi del termine per la presentazione delle proposte di candidatura

	Cantoni interessati	Vantaggi	Svantaggi
Presentazione delle candidature	GR, TI, VS, JU	I problemi legati all'invio postale verranno ridotti.	I partiti dovranno aver rettificato ovunque le loro proposte di candidatura prima della pausa estiva dell'anno delle elezioni e i candidati avranno meno tempo per decidere a favore o contro la candidatura.
Rettifica delle liste	LU, ZG, FR, BS, GR, TG, TI, VS, NE, JU	In molti Cantoni la distribuzione del materiale di voto agli Svizzeri in patria e all'estero potrà essere anticipata e i termini delle votazioni popolari uniformati.	La campagna elettorale sarà più lunga e più costosa.
		In alcuni Cantoni (p. es. ZH) i termini dei preparativi per le elezioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati verranno uniformati.	In alcuni Cantoni (p. es. JU) i termini dei preparativi per le elezioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, appena uniformati, verranno nuovamente diversificati.

Nell'ambito della consultazione svariati Cantoni hanno rilevato a ragione che diverse misure necessitano ancora di essere trasposti nel diritto cantonale. Si dovrà tener conto di questa situazione al momento dell'entrata in vigore della revisione. Secondo l'articolo 91 capoverso 2 LDP i Cantoni dispongono di un periodo di diciotto mesi per emanare le necessarie disposizioni esecutive. Se esigono che i Cantoni emanino disposizioni esecutive, le nuove norme federali non saranno applicabili alle elezioni del Consiglio nazionale del 2015.

Il fatto che la distribuzione del materiale di voto sia anticipata alla quart'ultima settimana prima dell'elezione (come avviene già abitualmente per le votazioni federali), in alcuni Cantoni può generare un certo aumento dei costi delle campagne elettorali. Ciò vale soprattutto per quei Cantoni in cui le norme sull'elezione del Consiglio degli Stati non prevedono che il materiale di voto debba essere obbligatoriamente distribuito già la quart'ultima settimana prima del voto (come è invece previsto, ad esempio, nel Cantone di Zurigo). Tra i maggiori costi vi sarebbero quelli relativi all'affissione prolungata dei manifesti elettorali, mentre non si prevedono ripercussioni sull'attività svolta in Internet. In considerazione della tendenza alla nazionalizzazione delle campagne elettorali per l'elezione al Consiglio nazionale, tuttavia, anche questo argomento va relativizzato. Occorre in ogni caso tenere conto di queste ripercussioni. Le elezioni sono organizzate per gli elettori e, in considerazione dell'importanza e del numero sempre crescente di reclami da parte dei votanti a causa dei ritardi nella distribuzione del materiale di voto, non si può mettere in discussione né la richiesta dell'elettorato di disporre di più tempo per la formazione della volontà, né la legittimità di tale richiesta.

Il disegno presta particolare attenzione a evitare per quanto possibile ingerenze nelle prerogative cantonali in materia di diritti politici. Sono state previste limitazioni esclusivamente laddove esse si sono rivelate indispensabili per garantire il corretto funzionamento del processo decisionale democratico, tenuto conto dei profondi mutamenti portati dalla maggior mobilità della popolazione e dalle nuove tecnologie.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁶³ sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012⁶⁴ sul programma di legislatura.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno di revisione si fonda sulla competenza della Confederazione di disciplinare l'esercizio dei diritti politici (art. 39 cpv. 1 Cost.). Le proposte volte a rendere la procedura di candidatura più consona alle esigenze dei cittadini permettono di concretizzare la garanzia della libera formazione della volontà e dell'espressione fedele del voto (art. 34 Cost.).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'articolo 85 del disegno soddisfa i desiderata più volte espressi dalle missioni di osservazione elettorale dell'OSCE. Il disegno non concerne altre questioni regolate da trattati internazionali.

5.3 Forma dell'atto

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

5.4 Delega di competenze legislative

Il disegno non prevede deleghe di competenze legislative.

63 FF 2012 305 365.

64 FF 2012 6413, 6415

5.5 Protezione dei dati

Il disegno è conforme alla legislazione sulla protezione dei dati.

Bibliografia

1. Bochsler, Daniel (2005): Biproportionales Wahlverfahren für den Schweizer Nationalrat. Modellrechnungen für die Nationalratswahlen 2003. Non pubblicato, Ginevra.
2. Hangartner, Yvo/Kley, Andreas (2000): Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zurigo: Schulthess.
3. Pukelsheim, Friedrich/Schuhmacher, Christian (2004): Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen. In: Aktuelle Juristische Praxis AJP 13 505–522.
4. Pukelsheim, Friedrich/Schuhmacher, Christian (2011): Doppelproporz bei Parlamentswahlen - Ein Rück- und Ausblick. In: Aktuelle Juristische Praxis AJP 20, 1581–1599.
5. Schuhmacher, Christian (2005): Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren. Eine leicht verständliche Darstellung. Zurigo: Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.
6. Steinmann, Gerold (2011): Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte (lit. c). In: Niggli, Marcel Alexander/Uebersax, Peter/Wiprächtiger, Hans (ed.): Bundesgerichtsgesetz. Basilea 2^a edizione: Helbing und Lichtenhahn, 994–1006 nn. 75–103.
7. Steinmann, Gerold (2011): Beschwerdefristen nach Abs. 3 lit. b und Abs. 4 (politische Rechte). In: Niggli, Marcel Alexander/Uebersax, Peter/Wiprächtiger, Hans (ed.): Bundesgerichtsgesetz. Basilea 2^a edizione: Helbing und Lichtenhahn, 1334–1336 nn. 16–18.
8. Tschannen, Pierre (1995): Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie. Basilea/Francoforte sul Meno: Helbing und Lichtenhahn.
9. Weber, Anina (2010): Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit. In: Aktuelle Juristische Praxis AJP 19, 1373–1377.

Riconteggi? Varianti di attuazione alternative

Variante A

Tabella 11

Ct.	Aventi diritto di voto il 25.11.2012	0,5 ‰	Quorum per la lista dei candidati
ZH	885 022	443	400
BE	719 780	360	400
LU	263 083	132	100
UR	26 167	14	50
SZ	99 197	50	100
OW	25 444	13	50
NW	30 476	16	50
GL	26 124	14	50
ZG	72 602	37	100
FR	188 482	95	100
SO	174 689	88	100
BS	114 092	58	100
BL	186 621	94	100
SH	50 479	26	100
AR	37 778	19	50
AI	11 412	6	50
SG	313 554	157	200
GR	135 734	68	100
AG	403 064	202	200
TG	162 777	82	100
TI	213 698	107	100
VD	414 265	208	200
VS	209 044	105	100
NE	110 051	56	100
GE	242 215	122	200
JU	50 882	26	100
CH	5 166 732	2598	3300

Per attuare la decisione del Tribunale federale concernente il riconteggio delle schede di votazioni popolari anche in assenza di irregolarità, ma in caso di risultati *molto* risicati – *non* però soltanto risicati⁶⁵ – proponiamo due possibili disposizioni. Il risultato della votazione popolare del 17 maggio 2009 concernente i passaporti biometrici, definito dal Tribunale federale come risicato – ma non molto risicato – è stato di 953 173 sì contro 947 493 no, con una differenza di 5680 voti su un totale di 1 942 857 schede rientrate (= 0,298 %).⁶⁶

⁶⁵ DTF **136** II 141, consid. 2.7

⁶⁶ FF **2009** 6574

Per definire lo scarto come molto risicato, la differenza andrebbe dimezzata (2840). Se consideriamo questo metro di misura, il tenore della pertinente disposizione di legge potrebbe essere il seguente:

Art. 13 cpv. 3

³ I voti di una votazione popolare federale devono essere ricontati a livello nazionale, anche senza la prova che si siano verificate irregolarità, se nella determinazione del risultato:

- a. la maggioranza dei Cantoni non è decisiva; e
- b. la differenza tra il numero dei sì e il numero dei no a livello nazionale è inferiore allo 0,5 per mille degli aventi diritto di voto.

Questo disciplinamento avrebbe il *vantaggio* di essere conciso sotto il profilo legislativo. Il riconteggio ivi contemplato avrebbe per contro lo *svantaggio* di *ritardare* notevolmente l'esito definitivo della votazione. I risultati ufficiali finali provvisori forniti la sera della votazione sono infatti generalmente alterati da inesattezze, e la sera tardi o nei giorni seguenti spesso si procede a lievi aggiustamenti. Un Comune, ad esempio, può aver erroneamente invertito la comunicazione dei sì e dei no, oppure lungo i confini linguistici possono insinuarsi errori di trasmissione durante le comunicazioni telefoniche. Nel corso del pomeriggio della votazione non è assolutamente possibile accertare questi errori, poiché vengono comunicati unicamente i sì e i no, ma per motivi di tempo non le schede bianche e nulle e nemmeno il numero totale delle schede pervenute. Per esperienza, a livello nazionale tra i risultati provvisori della votazione e quelli definitivi vi è di regola una differenza da 1000 a 2000 voti.

Ma anche se come punto di riferimento si considerano i risultati finali provvisori comunicati ufficialmente, un esito particolarmente risicato a livello federale è individuabile soltanto la sera della votazione, una volta giunti anche i risultati parziali dei Cantoni più popolosi. A quel momento il personale di milizia impiegato diffusamente soprattutto nella Svizzera centro-orientale ha però concluso da tempo il suo lavoro di spoglio ed è tornato a casa. In questo caso quindi il riconteggio dovrebbe essere effettuato dai soli impiegati dell'amministrazione, a meno che il personale di milizia non venga mobilitato una seconda volta. Nei due casi un riconteggio da organizzare a livello nazionale potrebbe essere effettuato al più presto un mese dopo il voto.

Variante B

In caso di differenza minima tra i sì e i no su scala cantonale si potrebbe pertanto applicare una seconda variante:

Art. 13 cpv. 3

³ I voti di una votazione popolare federale devono essere ricontati, anche senza la prova che si siano verificate irregolarità, in ogni Cantone in cui la differenza tra i sì e i no è inferiore a:

- a. 50, nei Cantoni che hanno diritto a un solo seggio in Consiglio nazionale;
- b. 100, nei Cantoni che hanno diritto da 2 a 10 seggi in Consiglio nazionale;

- c. 200, nei Cantoni che hanno diritto da 11 a 20 seggi in Consiglio nazionale;
- d. 400, nei Cantoni che hanno diritto a più di 20 seggi in Consiglio nazionale.

Questo disciplinamento sarebbe chiaramente più casistico e meno elegante della variante 1 (*svantaggio*), ma molto più immediato e facile da applicare rispetto alla prima variante, almeno per determinati Cantoni che contano sul lavoro di milizia (*vantaggio*). Il personale di milizia degli uffici di voto mobilitato a livello comunale non sarebbe costretto a rimanere per ore nei locali di voto in attesa dell'annuncio di cessata allerta da parte di «Berna». Nei Cantoni in cui lo spoglio si conclude già alle 14 (p. es. GL, AR e AG), l'ufficio di voto cantonale potrebbe togliere l'allerta già molto prima e in tutti i Cantoni questa comunicazione potrebbe avvenire poco tempo dopo la fine dei lavori di spoglio comunali. In tal modo per ogni domenica di votazione sarebbe possibile risparmiare diverse migliaia di ore di presenza di persone trattenute per lo più inutilmente: un argomento decisivo per l'accettazione del disciplinamento. Non si può però nascondere che sul piano nazionale l'omogeneità dei risultati delle votazioni è relativamente rara, e questo rappresenta uno *svantaggio*: per questa ragione risultati cantonali molto chiari (ma appunto parzialmente contraddittori) possono sfociare complessivamente in un risultato *federale* particolarmente risicato. In caso di semplici votazioni su modifiche costituzionali questo rischio può ridursi notevolmente grazie a una maggioranza dei *Cantoni*, soprattutto laddove quest'ultima sancisce la bocciatura di un progetto anche se accettato dalla maggioranza del Popolo; nel caso delle votazioni in cui occorre scegliere tra un'iniziativa popolare e un controprogetto, tuttavia, questa attenuazione del rischio viene meno, in particolare in relazione alla domanda risolutiva. Complessivamente anche con questa variante non si può escludere che in un secondo tempo le autorità federali debbano ordinare un riconteggio.

Combinazione delle due varianti

Quest'ultima considerazione potrebbe suggerire una combinazione delle due varianti. Ne risulterebbe il seguente disciplinamento:

Art. 13 cpv. 3 e 4

³ I voti di una votazione popolare federale devono essere ricontati, anche senza la prova che si siano verificate irregolarità:

- a. su ordine dell'ufficio di voto cantonale, nei Cantoni in cui la differenza tra i sì e i no è inferiore a:
 - 1. 50, nei Cantoni che hanno diritto a un solo seggio in Consiglio nazionale,
 - 2. 100, nei Cantoni che hanno diritto da 2 a 10 seggi in Consiglio nazionale,
 - 3. 200, nei Cantoni che hanno diritto da 11 a 20 seggi in Consiglio nazionale,
 - 4. 400, nei Cantoni che hanno diritto a più di 20 seggi in Consiglio nazionale;

- b. su ordine della Cancelleria federale, in tutti i Cantoni se:
1. la maggioranza dei Cantoni non è decisiva, e
 2. la differenza tra il numero dei sì e il numero dei no a livello nazionale è inferiore allo 0,5 per mille degli aventi diritto di voto.

⁴ Il risultato del riconteggio è vincolante, sempreché non siano rese verosimili irregolarità.

a. Candidati a un riconteggio a livello cantonale

Tabella 12

Ct.	Anno	tema	Esito nazionale		Ct.	Rimando FF (t = BBI)
			Sì	No		
SZ	1913	Epidemie	169 012	111 163	0	1913 III 453t
NW	1898	Ferrovie	386 623	182 718	1	1898 II 73t
AI	1935	Revisione totale Cost.	196 135	511 578	1	1935 576
TI	1896	Contabilità delle ferrovie	223 228	176 577	2	1896 IV 139t
BL	1944	Concorrenza sleale	343 648	305 770	2	1944 437
SO	1879	Pena di morte	200 485	181 588	3	1879 II 852t
TG	1876	Legge sui biglietti di banca	120 068	193 253	5	1876 II 987t
UR	1950	Ordinamento delle finanze	267 770	468 381	5	1950 494
NW	1986	Controprogetto all'Iv. Pop. per la cultura	548 080	670 196	5	1986 III 727
UR	1913	Epidemie	169 012	111 163	6	1913 III 453t
OW	1882	Protezione delle invenzioni	141 616	156 658	8	1882 IV 260t
AI	1920	Società delle Nazioni	416 870	323 719	8	1920 III 800t
UR	1952	Controllo dei prezzi	489 461	289 837	8	1952 1043
AI	1956	Voto delle spese da parte dell'AF	276 660	331 117	8	1956 796
AI	1986	Protezione degli inquilini	922 221	510 490	9	1987 I 408

Se applicassimo i criteri proposti in questa sede, nei 164 anni trascorsi dal 1848 sarebbe stato necessario ricontare complessivamente 89 volte le schede in singoli Cantoni in occasione di votazioni popolari federali (quindi mediamente ogni due anni in uno dei Cantoni), cioè circa una volta ogni vent'anni in quelli di ZG (in totale 9 volte), NW (8) e AI (7), circa una volta ogni 25 anni in quelli di SO, BL, SH e GE (in totale 6 volte in ciascun Cantone), nonché di OW (5 volte), circa una volta ogni 50 anni in quelli di UR, SZ, TG, TI, VD e NE (in totale 3 volte in ciascun Cantone), circa una volta ogni 80 anni in quelli di ZH, BE, GL, FR, BS, SG e GR (in totale 2 volte in ogni Cantone) e una volta ogni 150 anni in quelli di LU, AR, AG e VS (in totale una volta in ciascun Cantone), mentre l'unico Cantone che non avrebbe dovuto finora ordinare un riconteggio è il Cantone del Giura, fondato però soltanto nel 1978.

Ma proprio nel caso di questi risultati cantionali estremamente risicati colpisce il fatto che l'esito a livello federale è stato inequivocabilmente chiaro, per lo più addirittura lampante. Questa constatazione dovrebbe trovare il giusto spazio nelle riflessioni legislative. Vi è inoltre un'altra ragione: i Cantoni dovrebbero avere la *possibilità* di ordinare direttamente un riconteggio, immediatamente dopo essere

entrati in possesso ufficialmente dei risultati cantonali finali provvisori, in modo da poter ancora beneficiare della disponibilità del personale di milizia. Un obbligo prescritto dal diritto federale sarebbe invece inadeguato: laddove l'esito della votazione a livello federale risulta chiaro e l'espressione della volontà popolare non lascia adito a dubbi, un obbligo legislativo di ricontare i voti senza che vi siano sospetti di irregolarità sarebbe incomprensibile per il personale di milizia mobilitato, e darebbe un segnale – completamente sbagliato, date le circostanze – d'insicurezza all'indirizzo di tutti gli aventi diritto di voto.

Occorre tuttavia anche riflettere sul caso delle votazioni concernenti leggi federali *urgenti* con base costituzionale, il cui esito deve essere chiarito in tempi molto brevi: in base all'articolo 165 Cost. esse decadono un anno dopo la loro entrata in vigore se, dopo la riuscita di un referendum (al quale sono riservati già 100 giorni [art. 141 Cost.]), non vengono accettate dal Popolo. Il tempo minimo necessario per organizzare la votazione dopo il deposito del referendum non consente in alcun caso di votare prima del nono mese dell'anno concesso dalla Costituzione federale. Anche di questo aspetto si dovrebbe tenere conto nella decisione sulla necessità di un riconteggio e sull'estensione di quest'ultimo.

b. Candidati a un riconteggio a livello federale

Nella storia delle votazioni federali si contano più di due dozzine di votazioni dal risultato risicato:

Tabella 13

Anno	Oggetto	Popolo		Cantoni		Differenza		Osservazioni
		Si	No	Si	No	ass.	%	
1866	Pesi e misure. Cost.	159 202	156 396	8 3/2	11 3/2	2 806	8,9	Respinto anche dalla maggioranza dei Cantoni
1866	Diritto di voto negli affari cantonali	153 469	165 679	9 2/2	10 4/2	12 210	38,3	Respinto anche dalla maggioranza dei Cantoni
1866	Libertà di coscienza e di culto	157 629	162 992	10 2/2	9 4/2	5 363	16,7	Respinto anche dalla maggioranza dei Cantoni
1872	Revisione totale della Costituzione	255 606	260 859	2 1/2	17 5/2	5 253	10,2	Respinto anche dalla maggioranza dei Cantoni
1875	Stato civile e matrimonio. Legge	213 199	205 069	–	–	8 130	19,0	Legge accettata

Anno	Oggetto	Popolo		Cantoni		Differenza		Osservazioni
		Si	No	Si	No	ass.	%	
1875	Diritti politici. Legge	202 583	207 263	–	–	4 660	11,0	Legge respinta
1877	Legge sul lavoro nelle fabbriche	181 204	170 857	–	–	10 353	29,0	Legge accettata
1877	Tassa d'esonazione del servizio militare. Legge	170 223	181 383	–	–	11 160	32,0	Legge respinta
1920	Rapporti di lavoro. Legge	254 455	256 401	–	–	1 946	3,8	Legge respinta
1926	Approvvigionamento del Paese con cereali. Cost.	366 507	372 049	8	11 6/2	5 542	7,5	Respinto anche dalla maggioranza dei Cantoni
1931	Imposizione sul tabacco. Legge	423 523	425 449	–	–	1 926	2,2	Legge respinta
1949	Iniziativa popolare Ritorno alla democrazia diretta	280 755	272 599	11 3/2	8 3/2	8 156	15,0	Iniziativa accettata
1955	Iniziativa per la protezione dei locatari e dei consumatori	392 588	381 130	6 2/2	13 4/2	11 458	14,8	Respinta dalla maggioranza dei Cantoni
1968	Imposizione sul tabacco. Legge	277 229	297 381	–	–	20 152	35,1	Legge respinta
1970	Iniziativa per il diritto all'abitazione e la protezione della famiglia	344 640	359 818	7 2/2	12 4/2	15 178	21,5	Respinta anche dalla maggioranza dei Cantoni
1972	Iniziativa sul divieto d'esportazioni d'armi	585 046	592 833	6 2/2	13 4/2	7 787	6,6	Respinta anche dalla maggioranza dei Cantoni
1976	Legge sulla pianificazione del territorio	626 134	654 233	–	–	28 099	21,9	Legge respinta
1979	Diritto di voto e di eleggibilità per i diciottenni	934 073	964 749	8 2/2	12 4/2	30 676	16,2	Respinto anche dalla maggioranza dei Cantoni

Anno	Oggetto	Popolo		Cantoni		Differenza		Osservazioni
		Si	No	Si	No	ass.	‰	
1982	Legge sugli stranieri	680 404	690 268	–	–	9 864	7,2	Legge respinta
1983	Articolo sull'energia. Cost.	649 485	626 047	11	9 6/2	23 438	18,4	Respinto dalla maggioranza dei Cantoni
1989	Iniziativa a favore dei piccoli contadini	741 747	773 718	7 2/2	13 4/2	31 971	21,1	Respinta anche dalla maggioranza dei Cantoni
1992	Spazio economico europeo. Cost.	1 762 872	1 786 708	6 2/2	14 4/2	23 836	6,7	Respinta anche dalla maggioranza dei Cantoni
2001	Modifica della legge militare (Armamento)	1 002 271	963 336	–	–	38 935	19,8	Legge accettata
2001	Modifica della legge militare (Cooperazione in materia di istruzione)	1 001 300	956 496	–	–	44 804	22,9	Legge accettata
2002	Iniziativa popolare contro gli abusi in materia di asilo	1 119 342	1 123 550	10 5/2	10 1/2	4 208	1,9	Iniziativa bocciata di misura soltanto dalla maggioranza del Popolo
2008	Legge sulla riforma II dell'imposizione delle imprese	938 658	918 985	–	–	19 673	10,6	Legge accettata
2009	Passaporti biometrici	953 173	947 493	–	–	5 680	3,0	Legge accettata
2012	Iniziativa popolare sulle residenze secondarie	1 152 598	1 123 802	12 3/2	8 3/2	28 796	1,3	Iniziativa accettata; chiara maggioranza dei Cantoni

Se si considera come molto risicata una differenza fra sì e no inferiore all'uno per cento dei voti espressi dal Popolo, nella storia delle votazioni federali dal 1848 si registrano nove casi di scarti molto risicati (il cui anno è evidenziato in nero nella precedente tabella). Di questi nove casi di votazione popolare federale dall'esito molto risicato, cinque necessitavano anche della maggioranza dei Cantoni. In quattro di questi cinque casi la maggioranza dei Cantoni ha respinto chiaramente o molto chiaramente l'oggetto in votazione (segnatamente nel 1866, 1926, 1972 e 1992), chiarendo così la situazione. Candidati a un riconteggio a livello nazionale rimangono un'unica votazione che ha ottenuto la maggioranza dei Cantoni (iniziativa sull'asilo 2002) e quattro progetti sottoposti a referendum facoltativo (1920, 1931, 1982 e 2009). Il testo sottoposto a referendum nel 2009 ottenne un risultato giudicato dal Tribunale federale come «risicato, ma non molto risicato», cosicché lo stesso Tribunale non ritenne di dover imporre il riconteggio. Soltanto due votazioni hanno avuto un esito più risicato di quest'ultima: quella del 1931 sull'imposizione del tabacco per finanziare l'AVS e quella del 2002 concernente l'iniziativa sull'asilo. In nessuno dei due casi tuttavia si sono registrati risultati parziali cantonali particolarmente risicati. Nessuna votazione il cui esito è risultato particolarmente risicato figura in *entrambe* le precedenti tabelle.