



Berna, 15 dicembre 2023

Modifiche della legge federale sui diritti politici e dell'ordinanza sui diritti politici

Rapporto esplicativo per l'indizione della procedura di consultazione



Indice

1	Situazione iniziale	3
1.1	Necessità di agire e obiettivi	3
1.2	Interventi parlamentari	4
1.2.1	Mozione 20.3419 Rieder.....	5
1.2.2	Mozione 22.3371 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale	5
1.2.3	Mozione 22.3933 Stöckli.....	5
1.3	Alternative esaminate e opzione scelta.....	6
1.3.1	Considerazioni procedurali	6
1.3.2	Considerazioni e varianti per l'attuazione della mozione 20.3419 Rieder.....	6
1.3.3	Considerazioni e varianti per l'attuazione della mozione 22.3933 Stöckli.....	9
1.4	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale.....	10
2	Punti essenziali del progetto	11
2.1	La normativa proposta	11
2.1.1	Condizioni richieste per differire o annullare una votazione popolare indetta dal Consiglio federale	11
2.1.2	Le persone non vedenti o ipovedenti devono poter compilare autonomamente la scheda di voto.....	11
2.1.3	Iter giurisdizionale in caso di ricorsi sulle elezioni e votazioni: rendere possibile il ricorso diretto al Tribunale federale	12
2.1.4	Impiego di mezzi tecnici per accertare i risultati degli scrutini: obbligo puntuale di autorizzazione e controllo della plausibilità	13
2.1.5	Le votazioni popolari previste nel primo trimestre dell'anno non devono tenersi già a inizio febbraio (ODP).....	13
2.2	Attuazione	14
3	Commento ai singoli articoli.....	14
3.1	Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP).....	14
3.2	Ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (ODP)	23
4	Ripercussioni	26
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	26
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.....	26
4.3	Ripercussioni sulla società.....	26
5	Aspetti giuridici	26
5.1	Costituzionalità	26
5.2	Forma dell'atto.....	27
5.3	Delega di competenze legislative.....	27
5.4	Protezione dei dati.....	27
	Allegato	28

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Se si eccettua la recente introduzione delle nuove disposizioni sulla trasparenza nel finanziamento della politica¹, l'ultima revisione parziale cui è stata sottoposta la legge federale del 17 dicembre 1976² sui diritti politici (LDP) risale a circa dieci anni fa³. La LDP continua a dimostrarsi una base stabile per la garanzia e l'esercizio dei diritti politici, ma le richieste avanzate attraverso alcuni interventi parlamentari (v. n. 1.2) e le condizioni quadro parzialmente mutate ne rendono ora in parte necessaria la revisione. Il 22 febbraio 2023 il Consiglio federale ha pertanto incaricato la Cancelleria federale di elaborare un progetto da porre in consultazione e ne ha definito i parametri⁴. Questi sono stati completati con l'attuazione della mozione 22.3933, successivamente depositata dal consigliere agli Stati Hans Stöckli, concernente il «Nuovo iter per il ricorso sulle votazioni federali» (v. n. 1.2.3 e 1.3.3). Sul piano tematico, le modifiche legislative proposte riguardano soprattutto, anche se non esclusivamente, il settore delle votazioni popolari. Gli elementi e gli obiettivi principali della revisione sono illustrati qui di seguito.

- Le drastiche restrizioni adottate durante la prima fase della pandemia di COVID-19 hanno toccato anche il settore dei diritti politici. In quel periodo, il Consiglio federale aveva in particolare deciso di non svolgere la votazione popolare indetta per il 17 maggio 2020 e aveva sospeso i termini per la raccolta delle firme e di trattazione concernenti le iniziative popolari federali e le domande di referendum⁵. In questo contesto, il Parlamento ha fra l'altro incaricato il Consiglio federale di elaborare delle disposizioni di legge che contribuiscano a garantire, anche in tempi di crisi, l'esercizio dei diritti politici (v. n. 1.2.1). Il progetto posto in consultazione prevede una disposizione che ancora in modo esplicito nella LDP la competenza di differire o annullare una votazione popolare. Il presente rapporto illustra i motivi per cui il Consiglio federale rinuncia a proporre norme legislative di più ampia portata (v. n. 1.3.2).
- In occasione di votazioni ed elezioni, le persone non vedenti o ipovedenti non sono talvolta in grado di eseguire autonomamente le operazioni necessarie per votare. L'impiego di apposite mascherine, previsto in futuro per le votazioni federali, dovrà permettere loro di compilare le schede di voto senza l'intervento di terzi. Il progetto di revisione propone l'adozione di una base giuridica che permetta l'impiego di tali strumenti. A medio e lungo termine il voto elettronico consentirà alle persone non vedenti o ipovedenti – così come alle altre persone con disabilità – l'esercizio senza barriere dei diritti politici.
- In caso di ricorsi su votazioni ed elezioni (art. 77 LDP), l'attuale iter giurisdizionale passa attraverso il governo cantonale anche quando si ravvisano irregolarità che hanno ripercussioni in più Cantoni o che sono state causate da un'autorità amministrativa della Confederazione. I governi cantonali non hanno tuttavia la competenza di entrare nel merito di questi ricorsi; qualora venga impugnata la decisione del Cantone di non entrata nel merito, spetta al Tribunale federale decidere in materia. In questi casi l'iter giurisdizionale risulta insoddisfacente tanto per i ricorrenti quanto

¹ Modifica del 18.6.2021 (RU **2022** 466)

² RS **161.1**

³ Modifica del 26.9.2014 (RU **2015** 543)

⁴ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 22.2.2023: <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-93248.html> (consultato il 04.12.2023)

⁵ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 18.03.2020: <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78485.html> (consultato il 04.12.2023)

per le autorità cantonali ed è tale da pregiudicare anche una rapida valutazione (e, se del caso, la rettifica) delle presunte irregolarità. In passato anche il Tribunale federale ha segnalato a più riprese queste lacune del diritto procedurale⁶. Il Consiglio federale propone ora di adeguare questo iter in modo tale che in futuro sia ammissibile, in determinati casi, anche un ricorso diretto al Tribunale federale. La tutela giurisdizionale in tal caso non viene estesa. La riorganizzazione di questo iter giurisdizionale comporta anche l'adeguamento della legge del 17 giugno 2005⁷ sul Tribunale federale (LTF).

Fra i vari punti contemplati dalla revisione, l'avamprogetto prevede anche un nuovo disciplinamento dei mezzi tecnici impiegati per accertare i risultati delle elezioni e delle votazioni (art. 84 LDP), fra cui figura in particolare il conteggio elettronico (e-counting). Si tratta anche di sancire il controllo della plausibilità, come chiesto dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N)⁸. Nel 2018 il Consiglio federale aveva già elaborato apposite modifiche normative che avevano riscosso ampio consenso durante la procedura di consultazione⁹. A seguito degli sviluppi legati al voto elettronico, il progetto non era però andato oltre la fase consultiva¹⁰. Il presente avamprogetto riprende le modifiche proposte in quell'occasione riguardanti l'impiego dei mezzi tecnici.

La revisione prevede inoltre di integrare gli sviluppi del diritto di notifica nella definizione del domicilio politico, di adeguare le prescrizioni concernenti l'accertamento, la trasmissione e la pubblicazione dei risultati di uno scrutinio (controllo della plausibilità, presa in considerazione di canali di trasmissione digitali e di fogli ufficiali elettronici), nonché di precisare la regola per decidere quale testo entrerà in vigore nel caso in cui in una votazione siano accolti sia l'iniziativa popolare sia il controprogetto diretto (il cosiddetto modello della somma delle percentuali).

La consultazione riguarda infine anche una modifica dell'ordinanza del 24 maggio 1978¹¹ sui diritti politici (ODP). In concreto, si propone di adeguare le norme che stabiliscono le date di votazione in bianco della Confederazione. Le norme riguardanti le date del primo e del secondo trimestre saranno semplificate, in modo che la votazione del primo trimestre non si svolga già la seconda domenica di febbraio, come avviene oggi in alcuni anni. La decisione di indire una votazione a una data tanto precoce si è in passato rivelata poco ideale: nel breve periodo che intercorre fra le vacanze e l'invio del materiale di voto il Consiglio federale ha infatti relativamente poco tempo per informare gli aventi diritto di voto; lo stesso vale per gli attori politici impegnati a condurre la campagna elettorale.

1.2 Interventi parlamentari

La proposta revisione di legge attua tre interventi parlamentari. Con la trasmissione del progetto alle Camere federali sarà proposto il loro stralcio.

⁶ Da ultimo: decisione 1C_225/2022 del 14 lug. 2022, consid. 4.2

⁷ RS **173.110**

⁸ Cfr. rapporto della CdG-N del 5.9.2017 (FF **2018** 123) e parere del Consiglio federale dell'1.12.2017 (FF **2018** 177), nonché rapporto breve della CdG-N del 23.3.2018 (FF **2018** 2681) e parere del Consiglio federale del 16.5.2018 (FF **2018** 2687).

⁹ Cfr. consultazione su una modifica della legge federale sui diritti politici (passaggio del voto elettronico dalla fase sperimentale all'esercizio ordinario). Rapporto sui risultati della consultazione del 18.6.2019, pag. 17; https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6018/92/cons_1 (consultato il 04.12.2023).

¹⁰ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 27.6.2019: <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-75615.html> (consultato il 04.12.2023)

¹¹ RS **161.11**

1.2.1 Mozione 20.3419 Rieder

La mozione 20.3419 Rieder «Salvaguardare i diritti democratici e rafforzare la prontezza digitale», depositata il 6 maggio 2020¹², incarica il Consiglio federale di adottare misure affinché, anche in tempi di crisi, siano garantiti la capacità di agire dello Stato e l'esercizio dei diritti democratici. Le misure concrete proposte dalla mozione concernono la sospensione dei termini applicabili nell'esercizio dei diritti politici e il rinvio di votazioni popolari ed elezioni, che dovranno essere disciplinati in una legge federale ordinaria. Occorrerà inoltre promuovere la competenza digitale dei tre poteri dello Stato e assicurare l'esercizio della democrazia diretta.

La mozione 20.3419 Rieder è stata accolta dal Consiglio degli Stati il 17 settembre 2020 e dal Consiglio nazionale il 10 giugno 2021¹³. Nel suo parere del 26 agosto 2020 il Consiglio federale aveva proposto di respingerla¹⁴. Non ravvisava la necessità di un intervento legislativo nel campo dell'esercizio dei diritti politici inteso a garantire processi democratici in grado di funzionare anche in periodo di crisi.

1.2.2 Mozione 22.3371 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

La mozione 22.3371 «Segretezza del voto. Un diritto per tutti», depositata il 31 marzo 2022¹⁵ dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), incarica il Consiglio federale di garantire che le persone ipovedenti possano compilare la scheda di voto nelle votazioni federali con l'ausilio di apposite mascherine. Ciò dovrebbe consentire loro di esercitare il diritto di voto in modo autonomo e nel rispetto della segretezza del voto.

Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno accolto la mozione 22.3371 della CIP-N rispettivamente il 7 giugno 2022 e il 20 settembre 2022, senza controproposte¹⁶. Il Consiglio federale aveva proposto di accoglierla¹⁷.

1.2.3 Mozione 22.3933 Stöckli

La mozione 22.3933 Stöckli «Nuovo iter per il ricorso sulle votazioni federali», depositata il 19 settembre 2022¹⁸, chiede di modificare l'iter del ricorso sulle votazioni federali (art. 77 cpv. 1 lett. b LDP), in modo da sopprimere l'obbligo di ricorrere al governo cantonale. La CIP-N ha invitato il Consiglio federale a proporre una revisione di questa via di diritto affinché i ricorsi sulle votazioni debbano essere presentati al governo cantonale soltanto se riguardano irregolarità che rientrano nella competenza dei cantoni¹⁹.

¹² <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203419> (consultato il 04.12.2023)

¹³ Boll. Uff. 2020 S 887; Boll. Uff. 2021 N 1252

¹⁴ V. nota 12

¹⁵ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223371> (consultato il 04.12.2023)

¹⁶ Boll. Uff. 2022 N 958; Boll. Uff. 2022 S 804

¹⁷ Parere e proposta del 27 apr. 2022; v. nota 15

¹⁸ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223933> (consultato il 04.12.2023)

¹⁹ Cfr. rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 12 mag. 2023 relativo alla mozione 22.3933 Stöckli, pag. 3; https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2022/Rapporto_della_commissioni_CIP-N_22.3933_2023-05-12.pdf (consultato il 04.12.2023)

Il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione 22.3933 Stöckli il 14 dicembre 2022, il Consiglio nazionale il 12 giugno 2023²⁰. Entrambe le Camere hanno approvato la mozione senza formulare controproposte. Il Consiglio federale aveva proposto di accoglierla²¹.

1.3 Alternative esaminate e opzione scelta

1.3.1 Considerazioni procedurali

Oltre all'avamprogetto di modifica della LDP, la presente consultazione comprende anche un atto modificatore dell'ODP. Dal profilo materiale, quest'ultimo si limita a un adeguamento delle norme secondo cui sono fissate le date delle votazioni (art. 2a ODP). La questione si lega in parte a quella riguardante l'annullamento o il differimento delle votazioni popolari già indette, anche se le considerazioni in proposito non sono comunque al centro della prevista revisione (v. n. 2.1.1 e 3.2). In principio, la modifica dell'ODP può dunque essere effettuata separatamente dalla revisione della LDP e fondarsi su una norma di delega esistente (art. 10 cpv. 1 LDP). Occorrerà fare in modo che le modifiche delle date delle votazioni già indette siano comunicate con sufficiente anticipo, dato che i Cantoni e i Comuni pianificano spesso le loro votazioni in base alle date della Confederazione. Per garantire una rapida attuazione, il Consiglio federale ha pertanto deciso di integrare la modifica dell'ODP nella presente consultazione e di non attendere una (eventuale) revisione dell'ordinanza nel prosieguo della procedura legislativa.

1.3.2 Considerazioni e varianti per l'attuazione della mozione 20.3419 Rieder

La mozione 20.3419 Rieder (v. n. 1.2.1), accolta dal Parlamento, indica due ambiti in cui dovranno essere adottate misure che permettano di garantire, anche in tempi di crisi, la capacità di agire dello Stato e l'esercizio dei diritti democratici:

1. Il Consiglio federale deve disciplinare in una legge ordinaria la sospensione dei termini per l'esercizio dei diritti politici e il rinvio di votazioni popolari ed elezioni;
2. il Consiglio federale deve promuovere la competenza digitale dei tre poteri dello Stato e assicurare l'esercizio della democrazia diretta.

Il Consiglio federale ritiene che il punto 2 della mozione riguardante la competenza digitale delle autorità abbia piuttosto un carattere appellativo e non comporti la necessità di un intervento immediato. L'adozione della mozione riguardo a questo punto va intesa piuttosto come un mandato volto a far avanzare a tutti i livelli i progetti di digitalizzazione in corso, siano essi legislativi, organizzativi o legati a progetti. Le spiegazioni che seguono riguardano pertanto unicamente le misure richieste nel settore della legislazione sui diritti politici (punto 1 della mozione).

Limitazione dei diritti politici durante la pandemia di COVID-19

La mozione 20.3419 Rieder è stata depositata nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle conseguenti decisioni di rinunciare allo svolgimento della votazione popolare del 17 maggio 2020²² e di sospendere i termini per la raccolta delle firme e di trattazione

²⁰ Boll. Uff. **2022** S 1329, Boll. Uff. **2023** N 1245

²¹ Proposta del 23 nov. 2022; v. nota 18

²² FF **2020** 2205; v. anche nota 5

per le domande di referendum e le iniziative popolari federali²³. Il 18 marzo 2020, il Consiglio federale aveva deciso di annullare lo scrutinio in programma il 17 maggio 2020 fondandosi sull'articolo 10 LDP che gli attribuisce la competenza di indire le votazioni federali. L'annullamento era stato deciso in considerazione della situazione di insicurezza che condizionava l'organizzazione della votazione in senso stretto (aspetti logistici, espressione del voto e accertamento dei risultati), nonché in ragione delle limitazioni che avrebbero potuto intervenire nel processo di formazione dell'opinione politica, ad esempio a seguito del divieto di assembramento allora vigente.

Parallelamente alla decisione di annullare lo scrutinio di maggio, il Consiglio federale, fondandosi sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale²⁴ (Cost.), aveva ordinato anche la sospensione dei termini per la raccolta delle firme e di trattazione applicabili alle iniziative popolari federali e alle domande di referendum²⁵. L'esercizio del diritto di referendum e d'iniziativa era fortemente limitato dai provvedimenti di politica sanitaria allora in vigore. L'interruzione della sessione primaverile delle Camere aveva d'altronde impedito la trattazione in Parlamento di alcune iniziative popolari.

Già il 29 aprile 2020 il Consiglio federale aveva indetto una votazione popolare per il 27 settembre 2020 e aveva deciso di non prorogare oltre il 31 maggio 2020 la sospensione dei termini²⁶. Nel successivo decorso della pandemia, a livello federale non vi sono state altre limitazioni dei diritti politici. In virtù dell'articolo 2 della legge COVID-19²⁷, i comitati referendari e d'iniziativa hanno comunque potuto beneficiare fino al luglio del 2022 di alcune agevolazioni nell'attestazione delle liste delle firme²⁸.

Le limitazioni dei diritti politici adottate nella prima fase della pandemia sono state drastiche, ma le relative decisioni del Consiglio federale sono state accettate dal mondo politico e dalla società civile. Nell'ambito della sua ispezione sulla gestione della pandemia di COVID-19, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale è giunta alla conclusione che «le limitazioni dei diritti politici sono state conformi al principio della proporzionalità, di breve durata e legali in quanto compensate da altre misure (sospensione dei termini)»²⁹.

Attuazione della mozione 20.3419

Per attuare la mozione 20.3419 Rieder, il Consiglio federale ha esaminato tre varianti: per la consultazione ha deciso di proporre una soluzione che si limita al settore delle votazioni popolari. Un disciplinamento troppo esteso e un'ampia delega di competenze in caso di crisi appaiono interventi problematici in termini di diritto costituzionale e di democrazia; l'Esecutivo ha pertanto deciso di scartare le varianti corrispondenti.

²³ Ordinanza del 20 marzo 2020 concernente la sospensione dei termini per le domande di referendum e le iniziative popolari federali (RS **161.16**); cfr. anche RU **2020** 847. La durata di validità dell'ordinanza è scaduta il 31 maggio 2020.

²⁴ RS **101**

²⁵ V. nota 23

²⁶ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 29.4.2020: <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78939.html> (consultato il 04.12.2023)

²⁷ Legge federale del 25 set. 2020 sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19; RS **818.102**); cfr. anche RU **2021** 153.

²⁸ In virtù dell'art. 2 della legge COVID-19, il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza del 12 mag. 2021 concernente l'attestazione del diritto di voto per referendum e iniziative popolari a livello federale durante il periodo dell'epidemia di COVID-19 (Ordinanza COVID-19 attestazione del diritto di voto; RS **161.17**); cfr. anche RU **2021** 273.

²⁹ FF **2022** 513, pag. 108 seg.

Alternativa 1 (scartata): ampio disciplinamento

Questa alternativa prevedeva di iscrivere nella legge la possibilità di differire o annullare una votazione popolare o un'elezione del Consiglio nazionale e di adottare norme concernenti la sospensione dei termini per l'esercizio dei diritti politici (termini per la raccolta delle firme e di trattazione applicabili alle iniziative popolari federali e alle domande di referendum); prevedeva inoltre di stabilire i motivi ammissibili per l'applicazione delle relative norme.

Per quanto riguarda le elezioni del Consiglio nazionale, il margine di manovra legislativo è ristretto dato che la Costituzione limita a quattro anni la durata del mandato (art. 145 Cost.) e la durata della legislatura (art. 149 cpv. 2 Cost.). I termini per la raccolta delle firme applicabili ai referendum facoltativi e alle iniziative popolari sono disciplinati anch'essi nella Costituzione (art. 138 cpv. 1, art. 139 cpv. 1, art. 141 cpv. 1 Cost.), ciò che limita fortemente anche la possibilità di disciplinare per legge una loro sospensione. I termini di trattazione delle iniziative popolari impartiti al Consiglio federale e al Parlamento sono invece iscritti nella legge sul Parlamento³⁰ (in particolare negli art. 97, 100, 105 e 106 LParl). In occasione della recente revisione della LParl, volta a rafforzare il funzionamento del Parlamento in situazioni di crisi³¹, le Camere federali hanno rinunciato all'introduzione di un meccanismo che regoli la sospensione dei loro propri termini di trattazione. Per quanto è dato di sapere, tale decisione non sembrerebbe dovuta al fatto che si pensava di introdurre un disciplinamento corrispondente attraverso l'attuazione della mozione 20.3419 Rieder. I provvedimenti adottati mirano piuttosto a rafforzare la capacità d'intervento del Parlamento in tempi di crisi, in modo da evitare di venire a trovarsi in una situazione che renderebbe necessaria una sospensione dei termini.

La variante solleva dubbi anche per quanto attiene la legittimità democratica, come si spiega a proposito dell'alternativa seguente (norma concernente la gestione delle crisi).

Alternativa 2 (scartata): norma concernente la gestione delle crisi

Il Consiglio federale ha anche esaminato l'opportunità di inserire nella LDP una disposizione concernente la gestione delle crisi che gli avrebbe consentito, in determinate situazioni di crisi, di adottare non specificati provvedimenti volti a garantire i diritti politici. Disposizioni di questo genere sono già previste in altre leggi speciali³².

Una disposizione concernente la gestione delle crisi permetterebbe non soltanto di limitare i diritti politici (annullamento di uno scrutinio, sospensione dei termini), ma anche di prevedere misure che in caso di crisi servirebbero a garantire questi stessi diritti (p. es. permettere che si voti unicamente per corrispondenza, agevolare la raccolta di firme, ecc.). Il Consiglio federale avrebbe dunque, se del caso, potuto adottare provvedimenti nel settore sensibile dei diritti politici fondandosi su una base legale speciale, senza essere obbligato a ricorrere al diritto di necessità previsto all'articolo 185 capoverso 3 Cost.

Nell'elaborazione di questa variante si è rivelato quanto meno impegnativo formulare una disposizione adeguata e definire quindi il margine di manovra del Consiglio federale. Per poter adottare (contro)misure che risultino efficaci nelle varie situazioni di crisi

³⁰ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**)

³¹ Modifica del 17.3.2023 della legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl) (Miglioramenti del funzionamento del Parlamento, in particolare in situazioni di crisi) (RU **2023** 483). Per le deliberazioni parlamentari cfr. <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200437> (consultato 04.12.2023).

³² Ad es. negli art. 6 e 7 della legge sulle epidemie (RS **818.101**) e negli art. 31-34 della legge sull'approvvigionamento del Paese (RS **531**). Cfr. anche l'all. 2 alla legge sul Parlamento, in cui sono elencate le disposizioni che conferiscono poteri di gestione delle crisi.

sarebbe necessaria una norma concepita in senso assai ampio. Tuttavia, è proprio nel settore dei diritti politici che una delega estesa di competenze risulta problematica in termini di politica democratica. Inoltre, potrebbe anche succedere che, nel corso delle campagne che precedono le votazioni o le elezioni, si chieda, per motivi politici, che vengano adottate misure in virtù di una disposizione concernente la gestione delle crisi anche in caso di irregolarità minime o solo sospette.

In conclusione, si può affermare che durante la pandemia di COVID-19 la ripartizione federalista dei compiti e le basi legali nel settore dei diritti politici hanno dimostrato la loro validità. Dopo che il Consiglio federale ha annullato la votazione del 17 maggio 2020, la Cancelleria federale ha elaborato in collaborazione con i Cantoni delle misure accompagnatorie per la votazione del 27 settembre 2020. In tale occasione è emerso che per quanto riguarda la procedura di voto e la determinazione dei risultati esiste già un certo margine di manovra che permette di reagire a eventuali imprevisti.

Opzione scelta: limitazione al settore delle votazioni popolari

In considerazione delle riserve e dei rischi legati alle due alternative che si è deciso di scartare, il Consiglio federale propone per la consultazione una soluzione che si limita alle votazioni popolari, settore in cui l'Esecutivo svolge un ruolo centrale e in cui già dispone di ampie competenze. Fra queste competenze figurano quelle di fissare i giorni delle votazioni e di stabilire quali testi porre in votazione (art. 10 LDP), di ordinare una votazione popolare (art. 58, 59c e 75a LDP), di impartire istruzioni ai Cantoni e di informare gli aventi diritto di voto (art. 10a LDP). L'opzione proposta mira ad ancorare in modo esplicito nella LDP la competenza di differire o annullare una votazione popolare.

La norma proposta è concepita in modo restrittivo e le condizioni affinché possa essere invocata sono severe (v. n. 2.1.1 e 3.1). Come per le due alternative che si è deciso di scartare, anche in questo caso una delega di competenze troppo estesa può risultare problematica in termini di politica democratica e vi è il rischio che nel corso di una campagna che precede una votazione l'applicazione della norma possa essere invocata per motivi politici.

1.3.3 Considerazioni e varianti per l'attuazione della mozione 22.3933 Stöckli

Per attuare la mozione 22.3933 Stöckli, il progetto prevede la possibilità di ricorrere direttamente al Tribunale federale (procedura diretta) nel caso in cui, durante una votazione o un'elezione, vengano ravvisate irregolarità che hanno ripercussioni in più Cantoni o che sono state causate da un'autorità amministrativa della Confederazione. In questo modo l'iter ricorsuale viene riorganizzato e l'obiettivo della mozione Stöckli viene raggiunto senza che si interferisca significativamente con le procedure esistenti. La procedura diretta è configurata sulle condizioni reali del sistema giudiziario, come si può già oggi osservare nel caso delle irregolarità summenzionate: dato che ai governi cantonali manca la competenza per entrare nel merito dei relativi ricorsi, spetta al Tribunale federale decidere in materia.

Un'opzione alternativa sarebbe quella di designare il Tribunale amministrativo federale³³ o un tribunale speciale di nuova creazione come prima istanza incaricata di giudicare determinate controversie. Oltre alle irregolarità che hanno ripercussioni in più Cantoni o che sono state causate da un'autorità amministrativa della Confederazione, questo tribunale potrebbe anche giudicare le decisioni della Cancelleria federale di cui

³³ Attualmente l'art. 32 cpv. 1 lett. b della legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32) esclude in modo esplicito una competenza del Tribunale amministrativo federale in materia di diritto di voto.

all'articolo 80 LDP. Questa variante comporterebbe un onere minore per il Tribunale federale, dato che non sarebbe tenuto a chiarire la fattispecie – come avviene invece solitamente a questo livello – e che quasi tutte le decisioni su ricorso verrebbero deferite. Inoltre, la garanzia della via giudiziaria verrebbe rafforzata dall'iter giurisdizionale. La possibilità di effettuare un duplice esame giudiziario comporterebbe un allungamento della procedura per i ricorsi sulle elezioni e sulle votazioni, quando invece è in genere richiesta una certa rapidità. Ciò andrebbe evitato: la procedura andrebbe piuttosto snellita, in modo da pervenire a una decisione rapida. Per quanto riguarda le decisioni prese dalla Cancelleria federale in virtù dell'articolo 80 LDP, non vi è di solito alcuna particolare urgenza e il termine di ricorso è pertanto fissato a 30 giorni. Nella pratica, i ricorsi contro queste decisioni sono però rari, motivo per cui non è necessaria alcuna modifica della competenza prevista dal diritto vigente né alcuna regolamentazione speciale.

Un'altra opzione, scartata anch'essa, consisteva nel fare in modo che i governi cantonali rimanessero l'istanza incaricata di ricevere i ricorsi sulle elezioni e le votazioni, concedendo però loro la facoltà, in caso di irregolarità che hanno ripercussioni in più Cantoni o che sono state causate da un'autorità amministrativa della Confederazione, di deferire tali ricorsi al Tribunale federale. I ricorrenti non sarebbero in tal modo stati tenuti a chiarire a quale istanza avrebbero dovuto indirizzare il loro ricorso. Tuttavia in questo modo l'obiettivo di sgravare i Cantoni perseguito dalla mozione 22.3933 Stöckli sarebbe stato raggiunto solo parzialmente. Sarebbe stato inoltre necessario stabilire in che modo si sarebbero dovuti trattare i ricorsi che riguardano fattispecie sia cantonali che sovracantonali.

In conclusione, il Consiglio federale ritiene che non sarebbe opportuno attuare la mozione 22.3933 Stöckli in modo tale che i governi cantonali non abbiano più alcuna competenza sui ricorsi in materia di elezioni e votazioni (v. n. 2.1.3).

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020³⁴ sul programma di legislatura 2019–2023, né nel decreto federale del 21 settembre 2020³⁵ sul programma di legislatura 2019–2023. Non è neppure previsto che faccia parte del programma di legislatura 2023–2027. La revisione parziale della LDP si fonda soprattutto su alcuni interventi parlamentari (Mo. 20.3419, Mo. 22.3371 e Mo. 22.3933; v. n. 1.2) che sono stati depositati nel corso della legislatura 2019–2023. Il progetto non ha inoltre alcuna relazione diretta con le strategie del Consiglio federale.

³⁴ FF 2020 1565

³⁵ FF 2020 7365

2 Punti essenziali del progetto

2.1 La normativa proposta

La presente procedura di consultazione ha per oggetto un atto modificatore della LDP³⁶ e un atto modificatore dell'ODP. Il progetto prevede il disciplinamento di vari settori dei diritti politici: tutte le modifiche proposte hanno infatti un legame più o meno stretto con le votazioni popolari. Qui di seguito vengono illustrati gli elementi essenziali delle principali normative proposte. Per gli altri punti della revisione (domicilio politico, art. 3 AP-LDP; processo verbale, art. 14 AP-LDP; modello della somma delle percentuali, art. 76 AP-LDP) si rimanda al commento ai singoli articoli (v. cap. 3).

2.1.1 Condizioni richieste per differire o annullare una votazione popolare indetta dal Consiglio federale

La LDP già attribuisce al Consiglio federale la competenza di stabilire quali testi porre in votazione (art. 10 cpv. 1^{bis} LDP) e di indire una votazione (art. 58, 59c e 75a LDP). Si prevede ora di introdurre nella legge una norma che assegni in modo esplicito all'Esecutivo anche la competenza di differire o annullare una votazione popolare già indetta e che stabilisca i motivi ammissibili. La garanzia dei diritti politici sancita nell'articolo 34 capoverso 1 Cost. impone che le votazioni già fissate possano essere differite o annullate soltanto in circostanze assolutamente eccezionali. La norma proposta (art. 10 cpv. 1^{ter} AP-LDP) è pertanto formulata in modo restrittivo e le condizioni affinché possa essere invocata sono severe: essa si applica, infatti, se esiste o è imminente un grave turbamento della formazione della volontà degli aventi diritto di voto, dell'espressione del voto oppure dello spoglio. Anche in una di queste circostanze, il differimento o l'annullamento di una votazione non è però automatico. Il carattere potestativo della disposizione concede infatti un margine di apprezzamento al Consiglio federale.

La competenza attribuita ai Cantoni di organizzare le votazioni popolari federali sul loro territorio e di emanare le necessarie disposizioni (art. 10 cpv. 2 LDP) non viene ridotta dalla norma proposta. In linea di principio, rimarrà un loro compito adottare le misure che si rendono necessarie per rimediare a eventuali irregolarità o limitazioni sul loro territorio. Per il Consiglio federale, l'applicazione dell'articolo 10 capoverso 1^{ter} AP-LDP presuppone l'esistenza di un turbamento che imponga il differimento o l'annullamento della votazione in tutta la Svizzera.

Il progetto tiene anche conto del fatto che l'annullamento o il differimento di una votazione popolare può portare a un superamento dei termini entro cui votare sulle iniziative popolari (art. 75a LDP). Per questa evenienza, l'avamprogetto prevede che la votazione venga svolta o recuperata per il termine più vicino possibile. Infine, l'avamprogetto di modifica dell'ODP prevede di attribuire al Consiglio federale un maggiore margine di manovra quando si tratta di anticipare o differire singole votazioni o di stabilire ulteriori date per le stesse. La norma è prevista anche nell'eventualità di dover gestire situazioni di crisi nell'ambito dei diritti politici.

2.1.2 Le persone non vedenti o ipovedenti devono poter compilare autonomamente la scheda di voto

In futuro, per le votazioni federali la Confederazione e i Cantoni saranno tenuti a fornire schede di voto che possano essere compilate autonomamente dagli aventi diritto di voto non vedenti o ipovedenti (art. 6 cpv. 2 AP-LDP). In pratica, si tratta in particolare

³⁶ L'avamprogetto include le modifiche della legge sul Tribunale federale (LTF) in attuazione della Mo. 22.3933 Stöckli

di mettere a disposizione delle schede che possano essere compilate con l'aiuto di un'apposita mascherina. La norma impone un obbligo alle autorità, ma non stabilisce alcun diritto individuale a una determinata forma di schede (p. es. schede in braille o voto elettronico). La normativa prevista non esclude nemmeno la necessità o la possibilità per gli interessati di ricorrere, per le fasi successive della procedura di voto, all'assistenza di una persona di fiducia.

L'83 per cento circa delle schede utilizzate per le votazioni federali è prodotto dalla Confederazione e messo a disposizione dei Cantoni (art. 11 cpv. 1 LDP). Il rimanente 17 per cento è costituito dalle schede di rilevamento cantonale, adatte per l'elaborazione meccanica (il cosiddetto e-counting) e che sono parificate alle schede ufficiali della Confederazione (art. 5 cpv. 1 LDP). L'obbligo di rendere disponibili schede di voto compatibili con le mascherine incombe sia alla Confederazione sia ai Cantoni in cui vengono utilizzate le schede di rilevamento summenzionate.

La norma proposta si applicherà soltanto in occasione delle votazioni federali. La possibilità, prevista dall'attuale sistema di voto, di procedere allo stralcio, al cumulo e al panachage delle liste, rende praticamente impossibile l'utilizzo delle mascherine per l'elezione del Consiglio nazionale. La produzione, la distribuzione e il finanziamento delle mascherine verranno disciplinati separatamente. Un ruolo importante nella distribuzione delle mascherine verrà attribuito alle associazioni che operano nel settore.

La presente revisione permetterà anche di adeguare la terminologia dell'articolo 6 LDP a quella della legge sui disabili (LDis)³⁷.

2.1.3 Iter giurisdizionale in caso di ricorsi sulle elezioni e votazioni: rendere possibile il ricorso diretto al Tribunale federale

Con l'entrata in vigore della LDP, nel 1978, i governi cantonali sono stati designati come prima istanza di ricorso (art. 77). Prima di allora erano tenuti unicamente a ricevere eventuali ricorsi su votazioni popolari ed elezioni federali e a trasmetterli con la relativa perizia al Consiglio federale³⁸. L'attribuzione del ruolo di prima istanza di ricorso era intesa a rafforzare i governi cantonali: infatti, in caso di irregolarità che rientrano nel loro ambito di competenza, è conferita loro la facoltà di prendere rapidamente le necessarie disposizioni (cfr. art. 79 cpv. 2 LDP). Questo approccio risulta sempre appropriato, dato che i Cantoni sono responsabili dell'organizzazione e dello svolgimento degli scrutini federali sul loro territorio (cfr. art. 10 cpv. 2 LDP).

Nella prassi si è tuttavia constatato che la competenza attribuita al governo cantonale dall'articolo 77 capoverso 1 lettere b e c LDP di trattare i ricorsi sulle elezioni e sulle votazioni non è adeguata quando si tratta di irregolarità che hanno ripercussioni in più Cantoni o che sono state causate da un'autorità amministrativa della Confederazione³⁹. Negli ultimi anni, i ricorsi sulle votazioni hanno riguardato spesso queste fattispecie. Rari sono stati invece i ricorsi che riguardavano atti preparatori e di esecuzione degli scrutini sul territorio cantonale. I governi cantonali sono stati quindi spesso costretti a prendere una decisione di non entrata in materia.

Il Consiglio federale propone che in futuro i ricorsi concernenti le votazioni federali e le elezioni del Consiglio nazionale possano essere presentati direttamente al Tribunale federale quando è fatta valere un'irregolarità che ha ripercussioni in più Cantoni oppure che è stata causata da un'autorità amministrativa della Confederazione (art. 88 cpv. 1 lett. b n. 3 AP-LTF). I governi cantonali verrebbero in tal modo esentati dall'occuparsi

³⁷ Legge federale del 13 dic. 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili, LDis; RS 151.3)

³⁸ Art. 11 della legge federale del 19 lug. 1872 sulle elezioni e votazioni federali (CS 1 175).

³⁹ Cfr. DTF 140 I 338 (1C 372/2014), consid. 3.1 non pubblicato.

di ricorsi su cui non hanno la facoltà di decidere. Al contempo rimarrebbero competenti qualora si tratti di irregolarità registrate sul loro territorio (per es. per quanto riguarda la preparazione degli scrutini, l'espressione del voto, il conteggio dei voti o in caso di intervento di attori cantonali come p. es. le chiese nazionali o i comuni politici). La modifica proposta riorganizza quindi l'iter giurisdizionale per i ricorsi sulle elezioni e sulle votazioni, ma non estende quella che è l'attuale tutela giurisdizionale.

2.1.4 Impiego di mezzi tecnici per accertare i risultati degli scrutini: obbligo puntuale di autorizzazione e controllo della plausibilità

I mezzi tecnici di cui fa menzione l'articolo 84 LDP comprendono in particolare il cosiddetto e-counting, ossia l'interpretazione e il conteggio elettronico delle schede di voto (analogiche). Nella disposizione rientra anche l'impiego di apparecchi di conteggio delle banconote e di bilance di precisione. Dal campo d'applicazione della norma sono invece esclusi il voto elettronico (e-voting; conformemente all'art. 8a LDP) e i sistemi cantonali utilizzati per l'accertamento e la trasmissione dei risultati.

Per i mezzi tecnici menzionati all'articolo 84, il Consiglio federale potrà in futuro prevedere un obbligo di autorizzazione e stabilire condizioni che ne regolano l'impiego. In base al diritto vigente, l'impiego di tali mezzi rimane subordinato all'autorizzazione del Consiglio federale. Se l'applicazione di un obbligo di autorizzazione e di standard uniformi può apparire adeguata, in particolare per l'e-counting, altri ambiti (come p. es. l'utilizzo di apparecchi di conteggio delle banconote) possono essere senz'altro lasciati alla competenza dei Cantoni e senza che sia necessaria un'autorizzazione.

Dato che l'elaborazione meccanica delle schede di voto non può essere controllata a occhio nudo, durante il conteggio elettronico non è facile controllare il corretto accertamento dei risultati. Diventa dunque ancora più importante controllare mediante metodi statistici la plausibilità dei risultati ottenuti. Procedure adeguate permettono di verificare il corretto funzionamento dei mezzi tecnici utilizzati, garantendo in tal modo l'affidabilità dei risultati. Elemento centrale per la garanzia di qualità, il controllo della plausibilità con metodi statistici deve pertanto essere sancito a livello di legge.

2.1.5 Le votazioni popolari previste nel primo trimestre dell'anno non devono tenersi già a inizio febbraio (ODP)

Fondato sull'articolo 10 capoverso 1 LDP⁴⁰ e sull'articolo 2a ODP⁴¹, il sistema utilizzato per stabilire le cosiddette date di votazione in bianco della Confederazione da una ventina d'anni adotta come riferimento eventi ricorrenti del calendario annuale (civile) e dell'anno liturgico. La modifica proposta mantiene il sistema basato sulle scadenze del calendario e la regola delle quattro date riservate ogni anno per le votazioni popolari federali, dato che questi principi si sono dimostrati validi nella pratica.

Le esperienze del passato mostrano tuttavia che quando la data della votazione del primo trimestre cade già nella seconda domenica di febbraio, a causa dei giorni festivi rimane relativamente poco tempo per la logistica elettorale, così come è ridotto il tempo a disposizione del Consiglio federale per informare gli aventi diritto di voto e degli attori politici per condurre la campagna elettorale.

Il Consiglio federale propone pertanto di modificare l'articolo 2a ODP in modo che la data della votazione programmata nel primo trimestre cada non prima del 22 febbraio, così che nella maggior parte dei casi la votazione si svolga in marzo. Per mantenere

⁴⁰ In vigore dall'1.1.2003 (RU **2002** 3193)

⁴¹ In vigore dall'1.8.2002 (RU **2002** 1755)

un intervallo costante fra le date delle votazioni si propone altresì di adeguare la norma adottata per stabilire la votazione del secondo trimestre.

Un'altra modifica prevede che in futuro si rinunci a indire una votazione alla fine di novembre dell'anno in cui viene rinnovato il Consiglio nazionale. Finora questa data non è mai stata utilizzata, ma la possibilità teorica che si svolga uno scrutinio in passato ha sempre generato incertezze, in particolare per quanto riguarda la programmazione da parte dei Cantoni del secondo turno delle elezioni del Consiglio degli Stati. Infine, per consentire al Consiglio federale di reagire con maggiore flessibilità a costrizioni o eventi imprevisti, sarà abrogata la disposizione che prevede che le date delle votazioni siano rese note al più tardi nel mese di giugno dell'anno precedente le stesse.

2.2 Attuazione

La proposta revisione parziale della LDP comporta alcuni adeguamenti puntuali del diritto d'esecuzione della Confederazione (ODP). Essi riguardano principalmente la definizione delle direttive per l'accertamento con mezzi tecnici dei risultati degli scrutini e l'eventuale definizione di una procedura di autorizzazione (art. 84 cpv. 2 e 3 AP-LDP). In base alle diverse situazioni, per alcune singole disposizioni (art. 6 e 14 AP-LDP, art. 2a AP-ODP) è possibile che si renda necessario anche un aggiornamento del diritto cantonale.

La responsabilità di attuare nella pratica la disposizione concernente le schede di voto destinate alle persone non vedenti o ipovedenti (art. 6 AP-LDP) incombe principalmente alla Confederazione, nella misura in cui le schede impiegate sono prodotte dalla stessa Confederazione. Se per una votazione vengono utilizzate schede di rilevamento cantonali invece delle schede ufficiali fornite dalla Confederazione (art. 5 cpv. 1 LDP), in linea di principio sono i Cantoni responsabili dell'attuazione.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP)

Art. 3 Domicilio politico

Cpv. 1

L'articolo 39 capoverso 2 primo periodo Cost. stabilisce che i diritti politici si esercitano nel luogo di domicilio. Questo punto di collegamento con il territorio, il domicilio politico, viene concretizzato all'articolo 3 LDP.

Secondo il diritto vigente il domicilio politico si trova nel Comune in cui abita ed è notificato l'avente diritto. Pertanto, per costituire il domicilio politico è necessario, oltre all'effettivo soggiorno, anche la notifica formale⁴². Questa disposizione non va cambiata, viene però rielaborata sotto il profilo redazionale.

Con l'emanazione della legge del 23 giugno 2006⁴³ sull'armonizzazione dei registri (LArRa) sono stati armonizzati i registri ufficiali di persone e definite in modo uniforme le espressioni Comune di residenza e Comune di soggiorno (art. 3 lett. b e c LArRa). Per Comune di residenza s'intende il Comune in cui una persona risiede con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente per costituirvi il centro della propria vita; si esige inoltre

⁴² FF **1975** I 1313, in particolare pag. 1325

⁴³ Legge federale del 23 giu. 2006 sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone (Legge sull'armonizzazione dei registri, LArRa); RS **431.02**

il deposito del documento richiesto (solitamente l'atto d'origine). La definizione di Comune di residenza si rifà dal punto di vista materiale al domicilio definito nel diritto civile ma, come per il domicilio politico, comprende anche l'atto formale del deposito dei documenti richiesti quindi della «notifica». Di conseguenza il domicilio politico si trova solitamente nel Comune di residenza, il che deve essere espressamente stabilito come principio anche nella LDP. La modifica riprende la terminologia impiegata nella LArRa e stabilisce espressamente che il domicilio politico è di norma costituito dal Comune di residenza.

Cpv. 2

Come nel diritto vigente anche in futuro devono essere ammesse eccezioni in determinate situazioni (cfr. art. 1 ODP), per cui ora la disposizione sarà anche collegata alla LArRa. Un adeguamento appare opportuno dato che nel frattempo sono mutate le disposizioni concernenti il diritto di notifica. La prassi un tempo consolidata che consisteva nel depositare l'atto d'origine o il certificato di cittadinanza, il certificato provvisorio o un altro documento analogo è sempre più obsoleta. Infatti, l'ordinanza concernente l'atto d'origine⁴⁴ è stata abrogata già il 1° luglio 2004⁴⁵. È vero che in alcuni Cantoni per annunciarsi in un Comune è ancora necessario depositare l'atto d'origine o il certificato di cittadinanza o un certificato analogo, ma a breve questa situazione cambierà poiché nel frattempo i Comuni hanno la possibilità di richiedere tali documenti direttamente attraverso il registro di stato civile (Infostar)⁴⁶. La legge non deve pertanto più riferirsi al deposito di determinati documenti ma alle fattispecie secondo la LArRa.

Il capoverso 2 deve inoltre contenere una norma di delega, secondo cui il Consiglio federale disciplina i casi eccezionali in cui il domicilio politico può essere costituito dal Comune di soggiorno. Secondo l'attuale prassi possono trovarsi in questa situazione in particolare le persone sotto curatela o, in determinate circostanze, i soggiornanti settimanali. Le persone in questione devono sempre provare di non essere iscritte nel catalogo elettorale del Comune di residenza. Questo presupposto è attualmente disciplinato nella legge e in futuro dovrà esserlo a livello di ordinanza.

La possibilità conferita alla Confederazione e ai Cantoni dall'articolo 39 capoverso 2 secondo periodo Cost. di prevedere eccezioni all'esercizio dei diritti politici nel luogo di domicilio, non viene limitata dall'articolo 3 capoverso 2 AP-LDP. Il domicilio politico degli Svizzeri all'estero è per esempio disciplinato all'articolo 18 capoverso 1 della legge del 26 settembre 2014⁴⁷ sugli Svizzeri all'estero (LSEst).

Cpv. 3

La disposizione derogatoria finora sancita all'articolo 3 capoverso 1 secondo periodo LDP secondo cui i nomadi votano nel comune di attinenza, viene spostata con alcune modifiche redazionali al capoverso 3. Questa disposizione costituisce un'altra eccezione secondo l'articolo 39 capoverso 2 secondo periodo Cost.

Art. 6 *Voto dei disabili*

La rubrica dell'articolo 6 LDP viene adeguata alla terminologia della legge sui disabili (LDis). L'articolo viene suddiviso in due capoversi: il capoverso 1 corrisponde alla normativa vigente, il capoverso 2 riguarda l'utilizzo di mascherine per compilare le schede

⁴⁴ Ordinanza del 22 dic. 1980 concernente l'atto d'origine (RU **1981** 34, **2000** 2028).

⁴⁵ L'atto è stato abrogato dall'ordinanza del 28 apr. 2004 sullo stato civile (RU **2004** 2915, in particolare pag. 2945).

⁴⁶ Art. 43a cpv. 4 n. 6 del Codice civile svizzero del 10 dic. 1907 (CC; RS **210**)

⁴⁷ Legge federale concernente persone e istituzioni svizzere all'estero (Legge sugli Svizzeri all'estero, LSEst; RS **195.1**)

di voto o di schede di voto compilabili autonomamente (attuazione della mozione 22.3371 CIP-N).

Cpv. 1

Analogamente alla modifica apportata nella rubrica, il termine «invalidità» viene sostituito con «disabilità» anche nel capoverso 1. Il termine poggia sulla definizione legale contenuta all'articolo 2 LDis e va inteso in modo ampio. Non è pertanto più necessaria l'attuale fattispecie residuale secondo cui devono poter votare anche coloro che «per altri motivi» non possono svolgere le necessarie operazioni di voto.

Cpv. 2

Secondo l'articolo 6 capoverso 1 AP-LDP i Cantoni provvedono affinché possano votare anche coloro che, per disabilità, sono durevolmente incapaci di svolgere da sé le necessarie operazioni di voto. I Cantoni hanno opportunamente attuato nel diritto cantonale l'espressione del voto da parte di aventi diritto con disabilità. Di norma per votare gli interessati possono ricorrere a una persona (avente diritto di voto) di fiducia di loro scelta. Alcuni Cantoni (p. es. BE, VD) prevedono l'intervento di pubblici ufficiali. Ad ogni modo le persone cui si ricorre sono tenute al segreto del voto e devono mantenere il segreto sulle istruzioni ricevute.

Nel capoverso 2 viene introdotta la disposizione secondo cui è necessario garantire che le schede impiegate per le votazioni federali possano essere compilate in modo autonomo da parte delle persone non vedenti o ipovedenti. Quest'obiettivo può essere concretamente raggiunto con l'ausilio di apposite mascherine per compilare le schede di voto. Esse consentono agli aventi diritto di voto non vedenti o ipovedenti di sentire in quale punto della scheda deve essere inserito il voto desiderato. Questi possono tuttavia continuare a incaricare una persona di fiducia di compilare la scheda di voto.

L'utilizzo delle mascherine per compilare le schede di voto presuppone una certa standardizzazione e invariabilità delle schede utilizzate. In particolare gli ipovedenti devono essere in grado di inserire in modo corretto la scheda nella mascherina. Per le votazioni federali la Confederazione mette a disposizione dei Cantoni le schede (art. 11 cpv. 1 LDP). Per le schede prodotte dalla Confederazione esistono già dei modelli di mascherina e i necessari adeguamenti delle schede sono noti.

I Cantoni e i Comuni che ricorrono a sistemi di conteggio elettronico dei voti (e-counting) utilizzano schede di voto a lettura ottica di produzione propria. Queste schede di rilevamento cantonali sono parificate alle schede ufficiali della Confederazione (art. 5 cpv. 1 LDP) e vengono dunque contemplate anche dalla nuova disposizione. La normativa proposta si applica soltanto per le votazioni federali.

Art. 10 Organizzazione

Cpv. 1^{ter}

Il capoverso 1^{ter} attribuisce al Consiglio federale la competenza di annullare o differire in casi eccezionali una votazione popolare già indetta. La protezione dei diritti politici sancita dall'articolo 34 capoverso 1 Cost. implica che l'annullamento o il differimento di una votazione già indetta siano ammissibili soltanto entro limiti molto ristretti. La norma proposta poggia quindi sulla disposizione del diritto di necessità di cui all'articolo 185 capoverso 3 Cost. È ammesso ritornare sulla decisione di indizione di una votazione soltanto se esiste o è imminente un grave turbamento dell'espressione del voto, dello spoglio o della formazione della volontà degli aventi diritto di voto. Da notare che la votazione comprende anche la gestione logistica che sta a monte, come la stampa

e la distribuzione del materiale di voto ai Cantoni da parte della Confederazione (art. 11 cpv. 1 LDP).

Nella norma proposta si rinuncia a elencare i fattori che potrebbero scatenare il grave turbamento. Questo perché da un lato è pressoché impossibile prevedere tutte le eventualità e un elenco avrebbe al massimo uno scopo esemplificativo. Dall'altro perché la possibilità di annullare o differire una votazione è data dall'esistenza di un grave turbamento e non dell'evento che lo ha provocato. Se ricorre a questa possibilità, il Consiglio federale dovrà tuttavia esaminare, tenendo conto della natura dell'evento, se il pregiudizio è permanente e se esistono eventuali alternative che possano garantire lo svolgimento della votazione popolare nell'interesse dell'esercizio dei diritti politici, anche se ciò significherebbe accettare compromessi per quanto riguarda lo svolgimento ordinario della procedura di voto⁴⁸. L'annullamento o il differimento di una votazione già indetta vanno considerati come ultima ratio. Il margine di manovra è dato dal fatto che l'articolo 10 capoverso 1^{ter} AP-LDP costituisce una disposizione potestativa.

Di conseguenza viene volutamente impiegata l'espressione «grave turbamento» per distinguerla dal termine «irregolarità» che ritroviamo in altri articoli della LDP per descrivere pregiudizi del processo di voto. Secondo la LDP alle irregolarità occorre rimediare d'ufficio (art. 79 cpv. 2 LDP), le irregolarità possono essere oggetto di un ricorso sulla votazione (art. 77 cpv. 1 lett. b LDP) e sottostanno a una verifica del Tribunale federale. A dipendenza del genere e dell'entità, un'irregolarità può portare fino al riconteggio dei voti (art. 13 cpv. 3 LDP) oppure all'annullamento della votazione popolare da parte del Tribunale federale⁴⁹.

Il Tribunale federale continuerà a essere responsabile di valutare, su ricorso, la legalità della procedura di voto e dei risultati della votazione. Di conseguenza neppure le irregolarità (presumibilmente) significative dovrebbero portare all'annullamento o al differimento di una votazione, nella misura in cui questa si possa ritenere in linea di principio fattibile.

Dal punto di vista temporale il decreto del Consiglio federale che indice una votazione popolare è concretamente emanato e pubblicato (ufficialmente) nel Foglio federale 2,5–3 mesi circa prima della votazione popolare stessa. I testi da porre in votazione sono invece stabiliti, conformemente all'articolo 10 capoverso 1^{bis} LDP, almeno quattro mesi prima della votazione. Il nuovo capoverso 1^{ter} si riferisce alle votazioni indette e quindi al decreto sopraccitato. Attualmente l'indizione di una votazione avviene in ritardo anche perché vi sono regolarmente atti legislativi che devono essere preparati come testi da porre in votazione in caso di riuscita del referendum⁵⁰. Modificando come proposto le date delle votazioni (v. commento all'art. 2a AP-ODP) in futuro sarebbero necessarie meno date di riserva e il decreto che indice una votazione potrebbe essere emesso prima.

La normativa proposta consente al Consiglio federale di differire o annullare una votazione. Quando si differisce la data di una votazione il processo di voto in corso viene sostanzialmente mantenuto. Il cambiamento di data può quindi essere preso in considerazione se un grave turbamento impedisce lo svolgimento della votazione alla data originariamente prevista, ma tale turbamento appare in linea di massima risolvibile di modo che un annullamento della procedura non sarebbe giustificato. Tuttavia, dato il

⁴⁸ Cfr. GLASER ANDREAS / BRAUN BINDER NADJA, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen. Eine Analyse ausgehend von Erfahrungen im Zuge der Corona-Pandemie, ZBl 11/2021, pag. 591 segg.; in particolare pag. 612.

⁴⁹ Cfr. DTF 145 I 207

⁵⁰ L'obbligo di indire la votazione è disciplinato anche agli art. 58 (referendum obbligatorio), 59c (referendum facoltativo) e 75a (iniziative popolari).

numero elevato di attori coinvolti e l'ampio orizzonte di pianificazione è difficile prorogare una procedura di voto in corso. In pratica è quindi più probabile che un grave turbamento porti all'annullamento della votazione. Sono anche ipotizzabili scenari in cui sia necessario annullare l'intero scrutinio e non soltanto la votazione su singoli testi.

Dal profilo geografico si può presupporre che ogniqualevolta il Consiglio federale decida di differire o annullare una votazione sulla base del capoverso 1^{ter}, tale decisione abbia una valenza nazionale. In caso di gravi compromissioni del processo di voto che hanno ripercussioni soltanto a livello locale oppure regionale, sono in primo luogo i Cantoni a dover adottare le misure necessarie (cfr. art. 10 cpv. 2 e art. 79 cpv. 2 LDP).

Il capoverso 1^{ter} rinuncia a disciplinare ulteriori passi da intraprendere nel caso di un annullamento della votazione. Questo non è infatti necessario dal momento che il Consiglio federale è comunque tenuto a indire la votazione sui testi pronti a tale scopo (art. 58, 59c e 75a LDP). Vanno considerati e continuano a decorrere anche i termini per le votazioni sulle iniziative popolari (art. 75a LDP). Tuttavia dato che l'annullamento di una votazione può portare al superamento dei termini per la votazione sulle iniziative popolari, è prevista una modifica dell'articolo 75a LDP. In caso di superamento dei termini la votazione dovrebbe essere organizzata per il termine più vicino possibile (v. commento all'art. 75a cpv. 3^{ter} AP-LDP).

Art. 14 Verbalizzazione e trasmissione del risultato

La crescente digitalizzazione ha anche ripercussioni sulla determinazione, la trasmissione e la pubblicazione dei risultati delle votazioni. L'attuale tenore dell'articolo 14 tiene conto di questi sviluppi soltanto in parte. I capoversi 2 e 3 vengono adeguati dal profilo redazionale così da riflettere meglio anche l'utilizzo dei canali di trasmissione digitale. Il consueto controllo della plausibilità è ora esplicitamente menzionato come parte integrante della procedura di determinazione del risultato. Le modifiche si riflettono anche nella nuova rubrica.

Cpv. 2

Rispetto al diritto vigente non è più il governo cantonale ma il Cantone a dover agire. In questo modo si tiene conto del fatto che nella maggior parte dei Cantoni la determinazione, la trasmissione e la pubblicazione dei risultati vengono fatte dai servizi cantonali specializzati e non in base a decisioni dei governi cantonali.

Il primo periodo tiene conto del fatto che la domenica delle votazioni i servizi ufficiali competenti (di solito i Comuni) trasmettono il loro risultato al servizio centrale del Cantone in genere per via elettronica mediante un apposito sistema. Il processo di trasmissione dei risultati provvisori della votazione è disciplinato all'articolo 5 capoverso 1 ODP. La norma comprende anche la trasmissione (successiva) al Cantone del processo verbale cartaceo.

Nel secondo periodo viene introdotta una nuova esigenza legale: il controllo della plausibilità dei risultati da parte dei Cantoni. Questo controllo può fornire indicazioni precoci di errori nella determinazione del risultato o di possibili manipolazioni dei risultati. Nella pratica questi controlli sono diffusi e contribuiscono in modo significativo alla corretta determinazione e all'affidabilità dei risultati. L'inserimento di questo tipo di controllo nella legge è pertanto giustificato.

L'articolo 14 capoverso 2 prevede un controllo della plausibilità dei risultati (dei Comuni) da parte dei Cantoni. Sono questi ultimi a dover definire i metodi e gli strumenti da impiegare in base alle rispettive situazioni (p. es. numero e struttura dei Comuni, comportamento di voto ecc.). Il controllo mediante software può fornire indicazioni

di possibili incongruenze che possono sfuggire durante un controllo dei risultati unicamente manuale. Sono invece necessarie persone che dispongano di conoscenze specialistiche che permettano di categorizzare quanto scoperto. Per quanto riguarda l'obbligo dei Cantoni di effettuare controlli di plausibilità, non sono attualmente previste disposizioni d'esecuzione a livello di ordinanza.

Naturalmente alcuni controlli di plausibilità vengono idealmente effettuati già durante il conteggio a livello comunale (validità dei risultati, coerenza del numero di voti espressi per i vari testi e con il comportamento di voto dei Comuni ecc.). Viene però lasciato ai Cantoni il compito di prevedere direttive al riguardo. Il controllo della plausibilità di cui all'articolo 14 capoverso 2 va inoltre distinto dal controllo della plausibilità previsto per il voto elettronico (art. 27ⁱ ODP) e per l'impiego di procedure di conteggio elettronico (e-counting; cfr. art. 84 cpv. 3 AP-LDP); a causa della digitalizzazione completa (voto elettronico) o estesa (e-counting) della determinazione dei risultati sono previste misure specifiche per il controllo statistico della qualità.

Secondo il nuovo articolo 14 capoverso 2 non è più la Cancelleria federale a ricevere i risultati delle votazioni, ma la Confederazione. In questo modo si tiene conto del fatto che in pratica i risultati sono trasmessi alla Cancelleria federale e all'Ufficio federale di statistica (cfr. art. 5 cpv. 2 ODP). Il termine per la pubblicazione dei risultati nel Foglio ufficiale cantonale rimane di 13 giorni; decade invece l'obbligo di pubblicare se necessario un numero speciale del Foglio ufficiale. Questa disposizione sta diventando sempre più obsoleta in quanto si sta viepiù passando al primato della versione elettronica dei Fogli ufficiali e la loro pubblicazione può in genere essere fatta su base continuativa.

Cpv. 3

I processi verbali delle votazioni dei Comuni come pure le schede di voto devono essere trasmessi alla Cancelleria federale soltanto su richiesta. Il capoverso 3 prevede però ora che allo scadere del termine di ricorso (art. 79 cpv. 3 LDP) i Cantoni confermino alla Cancelleria federale i risultati già trasmessi e pubblicati (art. 14 cpv. 2 AP-LDP). Questo meccanismo deve ancora essere concretamente definito. L'archiviazione dei processi verbali rimane di competenza dei Cantoni secondo l'articolo 4 capoverso 2 della legge del 26 giugno 1988⁵¹ sull'archiviazione (LAr).

Cpv. 4

La disposizione finora sancita all'articolo 14 capoverso 3 secondo periodo LDP secondo cui le schede di voto sono distrutte dopo l'accertamento dell'esito della votazione viene inserita con alcune modifiche redazionali nel nuovo capoverso 4 AP-LDP.

Art. 75a Votazione popolare

Cpv. 3^{ter}

Qualora una votazione popolare venisse differita oppure annullata secondo l'articolo 10 capoverso 1^{ter} AP-LDP, è possibile che venga superato il termine di 10 o 16 mesi entro il quale votare su un'iniziativa popolare secondo l'articolo 75a capoversi 1-3^{bis} LDP. Per garantire il diritto di iniziativa il nuovo capoverso 3^{ter} prevede in questo caso che la votazione sia indetta per il termine più vicino possibile. Lo stesso dicasi per il caso in cui il termine venga superato perché il Consiglio federale non può indire per tempo una votazione. Dalla formulazione risulta chiaro che è possibile rinunciare a indire una votazione popolare soltanto in caso di grave turbamento ai sensi dell'articolo 10 capoverso 1^{ter} AP-LDP. Si applicano pertanto gli stessi presupposti validi per l'annullamento

⁵¹ Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (Legge sull'archiviazione, LAr; RS 152.1)

o il differimento di una votazione popolare già indetta (v. commento all'art. 10 cpv. 1^{ter} AP-LDP).

Art. 76 *Controprogetto diretto*

Cpv. 1 lett. c

Per indicare la terza domanda riportata sulla scheda viene introdotta tra parentesi la designazione *domanda risolutiva* impiegata all'articolo 139b capoverso 2 Cost. Di conseguenza il capoverso 3 AP-LDP fa riferimento alla domanda risolutiva.

Cpv. 3

Viene chiarita la regola per decidere quale dei due testi in votazione (iniziativa popolare oppure controprogetto indiretto) entra in vigore nel caso in cui vengano accettati entrambi: entra in vigore il testo che nella domanda risolutiva ha ottenuto complessivamente la percentuale più elevata di voti del Popolo e dei Cantoni. Questo cosiddetto modello della somma delle percentuali, adottato come regola per decidere nelle situazioni di parità, è stato introdotto nel 2003 nell'articolo 139b capoverso 3 Cost.⁵² Prima del 2003 la regola prevedeva che in caso di parità – situazione fino ad allora puramente teorica – nessuno dei due testi entrasse in vigore.⁵³ L'attuale tenore dell'articolo 76 capoverso 3 LDP⁵⁴ si basa ancora sulla vecchia normativa. Pur non essendo direttamente in contrasto con il modello della somma delle percentuali secondo l'articolo 139b capoverso 3 Cost., non riflette adeguatamente il metodo di calcolo in caso di parità nella domanda risolutiva. È quindi opportuno armonizzare la regola alla disposizione costituzionale.

Art. 77 *Ricorsi*

Cpv. 3

Nel nuovo capoverso 3 viene esclusa la competenza del governo cantonale per i casi per i quali è possibile adire direttamente il Tribunale federale conformemente al nuovo tenore dell'articolo 88 capoverso 1 lettera b AP-LTF.

Art. 80 *Ricorso al Tribunale federale*

Le modifiche all'articolo 80 LDP si limitano, oltre ad alcuni adeguamenti redazionali, ad elencare i ricorsi ammissibili dinanzi al Tribunale federale secondo la nuova disposizione di cui all'articolo 88 capoverso 1 lettera b numero 3 AP-LTF (cpv. 1 lett. d).

Art. 84 *Impiego di ausili tecnici*

Cpv. 2

Analogamente al capoverso 1, che rimane invariato, il capoverso 2 disciplina ora *l'accertamento con mezzi tecnici dei risultati delle elezioni e votazioni* anziché *l'utilizzazione di mezzi tecnici per le elezioni e le votazioni*. Si tratta di una modifica di natura terminologica. Dal profilo materiale l'articolo 84 capoverso 2 AP-LDP prevede, rispetto

⁵² Cfr. RU **2003** 1949

⁵³ RU **1987** 1125; cfr. al riguardo FF **1984** II 277

⁵⁴ Art. 76 cpv. 3 LDP: Se risultano accettati sia l'iniziativa sia il controprogetto, è determinante l'esito della terza domanda. Entra in vigore il testo che, secondo le risposte a questa domanda, ha raccolto il maggior numero di voti del Popolo e dei Cantoni.

al diritto vigente, il passaggio da un'approvazione di carattere generale a un obbligo di autorizzazione puntuale per l'accertamento con mezzi tecnici dei risultati delle elezioni e votazioni. Il Consiglio federale deve poter prevedere a livello di ordinanza l'obbligo di autorizzazione per determinati mezzi. La circolare del Consiglio federale del 30 novembre 2018⁵⁵ ai Governi cantonali concernente l'accertamento dei risultati delle votazioni popolari federali mediante mezzi tecnici può fungere da guida per stabilire quali mezzi tecnici sottoporre all'obbligo di autorizzazione. Questo documento mantiene valida l'autorizzazione generale per l'impiego di apparecchi di conteggio delle banconote e di bilance di precisione per accertare i risultati. Anche i sistemi di conteggio elettronico attualmente impiegati per le votazioni popolari sono considerati approvati e non necessitano di una nuova autorizzazione da parte del Consiglio federale nei singoli casi. L'impiego di questo tipo di mezzi deve però essere notificato alla Cancelleria federale. L'obbligo di autorizzazione vige per i sistemi di conteggio elettronico impiegati per le elezioni del Consiglio nazionale e per nuovi mezzi tecnici, diversi da quelli definiti nella circolare. Occorre notare che non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 84 LDP né il voto elettronico, che secondo l'articolo 8a LDP è disciplinato in modo indipendente, né i sistemi per l'accertamento e la trasmissione dei risultati dei Cantoni che vengono impiegati anche per le elezioni e le votazioni federali.

Per l'impiego di determinati mezzi tecnici è opportuno che vengano standard (minimi) unici. Di conseguenza la nuova disposizione contenuta nell'articolo 84 capoverso 2 AP-LDP conferisce esplicitamente al Consiglio federale la competenza di stabilire direttive in questo ambito. Nel fare ciò il Collegio governativo si baserà sulla prassi in vigore conformemente alla circolare del 2018⁵⁶. I requisiti di carattere legislativo devono essere disciplinati a livello di ordinanza.

Cpv. 3 (nuovo)

Per i sistemi di conteggio elettronico viene ora inserito nella legge un requisito fondamentale per garantire l'affidabilità della procedura, ossia l'obbligo di controllo della plausibilità dei risultati determinati elettronicamente. Un requisito al riguardo è oggi previsto a livello di circolare⁵⁷.

L'elaborazione meccanica e quella mediante software delle schede di voto non permettono un controllo a occhio nudo. Pertanto la correttezza dei risultati ottenuti mediante il conteggio elettronico non può essere facilmente controllata. Il controllo della plausibilità mediante metodi statistici può dimostrare in modo sufficiente il funzionamento costantemente corretto dei mezzi tecnici e quindi rafforzare l'affidabilità dei risultati ottenuti.

Impiegare metodi statistici significa in particolare che il controllo della plausibilità effettuato deve essere impersonale, verificabile e replicabile. La procedura di rilevamento del campione deve essere stabilita in funzione delle circostanze (circondario elettorale, tasso di partecipazione ecc.). Le dimensioni del campione devono essere definite in modo che sia possibile dimostrare, in modo sufficiente dal profilo statistico, ossia in modo significativo, che è costantemente garantita la corretta determinazione dei risultati. L'attendibilità dei controlli statistici della qualità deve essere nota. Le basi metodologiche e la procedura concreta devono essere stabilite per scritto.

⁵⁵ FF **2018** 6495

⁵⁶ Cfr. FF **2018** 6495, n.3.4

⁵⁷ Cfr. FF **2018** 6495, n. 3.4 lett. e

Modifica di un altro atto normativo:

Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF)

Art. 88 *Autorità inferiori in materia di diritti politici*

Cpv. 1 lett. b

L'articolo 88 LTF indica le autorità inferiori del Tribunale federale competenti in materia di diritti politici, ossia per i ricorsi concernenti il diritto di voto dei cittadini nonché le elezioni e votazioni popolari. Per i ricorsi che riguardano scrutini federali, il nuovo tenore del capoverso 1 lettera b non richiede più in ogni caso che l'oggetto dell'impugnativa sia una decisione della Cancelleria federale o una decisione su ricorso di un Governo cantonale. Se l'irregolarità ai sensi dell'articolo 77 LDP ha ripercussioni in più Cantoni o è stata causata da un'autorità amministrativa della Confederazione, il nuovo tenore permette il ricorso diretto dinanzi al Tribunale federale (lett. b n. 3). Irregolarità di questo tipo potrebbero per esempio verificarsi in occasione di interventi da parte di organi intercantionali⁵⁸ o di associazioni private⁵⁹ alla vigilia di votazioni popolari federali. La nuova disposizione riorganizza per questi casi l'iter giurisdizionale per i ricorsi sulle elezioni e votazioni senza però estendere la tutela giurisdizionale rispetto a oggi. In particolare non costituisce un'eccezione secondo l'articolo 189 capoverso 4 Cost. Gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale riguardanti le elezioni e le votazioni continuano a non poter essere impugnati. Altre irregolarità in relazione con le votazioni federali o nelle elezioni del Consiglio nazionale continuano a dover dapprima essere contestate ricorrendo dinanzi al governo cantonale conformemente all'articolo 77 LDP.

Art. 97 *Accertamento inesatto dei fatti*

Cpv. 1^{bis}

La garanzia costituzionale della via giudiziaria (art. 29a Cost.) vale anche in materia di diritti politici. Essa prevede che nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto almeno al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria che abbia cognizione piena sulle questioni di diritto e di fatto. Nei ricorsi concernenti il diritto di voto dei cittadini, le elezioni e le votazioni popolari, possono essere impugnati anche atti emanati da un Governo o un Parlamento cantonali (cfr. art. 88 LTF). Nei casi in cui nessuna autorità giudiziaria abbia deciso quale l'autorità inferiore del Tribunale federale, quest'ultimo deve poter esaminare i fatti liberamente per rispettare la garanzia della via giudiziaria. Ecco perché a questi ricorsi in materia di diritti politici non si applica più la limitazione dei motivi di ricorso riguardo ai fatti.

Art. 100 *Ricorso contro decisioni*

Cpv. 3 e 4

Il termine per i ricorsi concernenti le votazioni e le elezioni federali viene ora disciplinato all'101a AP-LTF. Le corrispondenti disposizioni vigenti di cui all'articolo 100 LTF possono pertanto essere abrogate.

⁵⁸ DTF 145 I 175, 145 I 1 e 143 I 78

⁵⁹ V. al riguardo sentenza 1C_63/2015 del Tribunale federale del 24 agosto 2015

Art. 101a *Ricorso in materia di diritti politici federali (nuovo)*

Nei ricorsi presentati contro le irregolarità di cui all'articolo 88 capoverso 1 lettera b numero 3 LTF non viene impugnata alcuna decisione cantonale ma si può adire direttamente il Tribunale federale. Poiché l'articolo 100 LTF disciplina i termini ricorsuali contro le decisioni, è necessario per motivi redazionali disciplinare in un nuovo articolo i termini ricorsuali in materia di diritti politici federali. Le disposizioni al riguardo finora contenute all'articolo 100 capoversi 3 e 4 vengono rispettivamente modificate e abrogate. Rimangono invariati i termini ricorsuali di cinque giorni per i ricorsi al Tribunale federale contro decisioni concernenti le votazioni e di tre giorni per quelli concernenti le elezioni. Per i ricorsi concernenti le elezioni e le votazioni popolari cantonali vige l'attuale termine di 30 giorni (art. 100 cpv. 1 LTF).

Art. 105 *Fatti determinanti*

Cpv. 2^{bis}

Per rispettare la garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) il Tribunale federale deve esaminare liberamente i fatti se, in materia di diritto di voto, è stata impugnata una decisione che non è stata emanata da un'autorità giudiziaria. Un ricorso riguardante il diritto di voto dei cittadini o le elezioni e votazioni popolari consente ad esempio di impugnare un atto di un Governo cantonale (cfr. art. 88 LTF). Anche in questo contesto la garanzia della via giudiziaria esige almeno un'autorità giudiziaria che decida con cognizione piena sulle questioni di diritto e di fatto.

3.2 Ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (ODP)

Art. 2a *Date delle votazioni*

Nell'allegato sono riportate le date delle votazioni effettive risultanti dalla proposta di modifica delle norme secondo cui sono fissate le date.

Cpv. 1 lett. a

Per le votazioni popolari federali del primo trimestre rimane riservata, indipendentemente da quando cade la Pasqua, la quartultima domenica prima di Pasqua. Questa norma, che si applica già oggi per gli anni in cui la Pasqua cade entro il 10 aprile (Pasqua «bassa»), sarà valida anche per gli anni in cui la Pasqua cade dopo il 10 aprile (Pasqua «alta»). Secondo la norma in vigore in questi casi per la votazione viene scelta la seconda domenica di febbraio, cosa che in futuro va evitata.

Secondo la norma proposta, nel primo trimestre la votazione popolare si terrà non prima del 22 febbraio e non oltre il 28 marzo. Questa norma evita (continua a evitare) sovrapposizioni con eventi che seguono il calendario liturgico (carnevale, domenica delle palme, Pasqua, domenica in albis). Tuttavia, rispetto a oggi, la votazione si terrà più sovente durante o subito dopo la sessione primaverile delle Camere federali. La tabella seguente indica le date delle votazioni in base alla norma in vigore e a quella ora proposta.

Settimane prima di Pasqua	-10	-9	-8	-7	-6	-5	-4	-3	-2	-1	0
Prima/ultima data	11.01-14.02	18.01-21.02	25.01-28.02	01.02-21.03			22.2-28.3	1.3-4.4	8.3-11.4	15.03-18.04	22.03-25.04
Evento				Carnevale						Domenica delle Palme	Pasqua
Domeniche di votazione secondo la norma in vigore -se Pasqua cade prima del 10.4: (quartultima domenica prima di Pasqua.) - se Pasqua cade dopo il 10.4: (seconda domenica di febbraio)	X	X					X				
Domeniche di votazione secondo la nuova norma							X				

Cpv. 1 lett. b

Nel secondo trimestre per le votazioni popolari federali rimarrà riservata la domenica successiva a Pentecoste, ossia una data compresa tra il 17 maggio e il 20 giugno. Con la nuova norma, l'intervallo tra la votazione del primo trimestre e quella del secondo trimestre rimane sempre di 84 giorni o 12 settimane. Senza la modifica di cui alla *lettera b* l'intervallo tra le prime due votazioni dell'anno varierebbe notevolmente e in alcuni casi sarebbe inferiore a 50 giorni. Inoltre non è più possibile considerare sistematicamente la terza domenica successiva a Pentecoste una delle date utili per organizzare una votazione (per analogia alla modifica della lett. a), dato che in alcuni anni questa domenica cade soltanto a fine giugno o addirittura a inizio luglio.

La nuova norma evita le sovrapposizioni con gli eventi del calendario liturgico (fine settimana dell'Ascensione, Pentecoste, fine settimana dopo il Corpus Domini). La data delle votazioni continuerà a essere dopo le Landsgemeinden dei Cantoni di Appenzello Interno e Glarona e dopo la festa della mamma. In alcuni anni ci potrebbero essere sovrapposizioni con il Tiro federale in campagna e come finora anche con la sessione estiva delle Camere federali. La tabella seguente indica le date delle votazioni in base alla norma in vigore e a quella ora proposta.

Settimane prima/dopo Pente- coste	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
Prima/ultima data	12.04- 16.05	19.04- 23.05	26.04- 30.05	03.05- 06.06	10.05- 13.06	17.05- 20.06	24.05- 27.06	31.05- 04.07
Evento				Week end dopo l'Ascen- sione	Pente- coste		Week end dopo Corpus Domini	
Domeniche di votazione secondo la norma in vigore -se Pentecoste cade entro il 28.5: (terza domenica dopo Penteco- ste) - se Pentecoste cade dopo il 28.5 (terza domenica di maggio)	X	X	X					X
Domeniche di votazione se- condo la nuova norma						X		

Cpv. 2

Al capoverso 2 si precisa che il Consiglio federale può anticipare o differire singole votazioni oppure stabilire ulteriori date per le stesse.

Cpv. 3

Il capoverso 3 è modificato in modo tale che nell'anno in cui si svolgono le elezioni per il rinnovo integrale del Consiglio nazionale si rinunci in linea di massima a indire votazioni popolari federali durante tutta la seconda metà dell'anno. Per definire le date da cancellare negli anni delle elezioni, la disposizione fa riferimento al capoverso 1. Si tratta della domenica successiva al Digiuno federale (cpv. 1 lett. c) e dell'ultima domenica di novembre (cpv. 1 lett. d).

Cpv. 4 (Abrogazione)

Abrogando il capoverso 4 si vuole consentire al Consiglio federale di anticipare o differire singole date di votazione (in bianco) oppure di stabilire ulteriori date con un preavviso minore e di potere così reagire a situazioni eccezionali imprevedibili. Attualmente occorre rendere noto al più tardi nel mese di giugno le domeniche che nell'anno successivo saranno riservate alle votazioni popolari.

Nonostante l'abrogazione del capoverso 4 viene mantenuto il principio secondo cui le date delle votazioni sono stabilite sul lungo periodo e in modo affidabile. Cambiamenti delle date delle votazioni di cui al capoverso 1 continuano a essere possibili soltanto per «motivi preponderanti» e previa consultazione dei Cantoni (cfr. art. 2a cpv. 2 AP-ODP). Occorre inoltre osservare che sarebbe inammissibile differire una votazione popolare già stabilita (art. 10 cpv. 1^{bis} LDP) sulla base dell'articolo 2a capoverso 2 AP-ODP.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

La revisione proposta non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione. Per la produzione e la distribuzione delle mascherine per la compilazione delle schede di voto si prevede che l'onere finanziario a carico della Confederazione sarà contenuto.

Resta da vedere in che misura l'introduzione di un ricorso diretto al Tribunale federale per le votazioni popolari federali e le elezioni del Consiglio nazionale potrebbe gravare sul carico di lavoro del Tribunale federale. L'esperienza acquisita con l'iter di ricorso attuale ha dimostrato che solo una parte delle decisioni cantonali viene impugnata dinanzi al Tribunale federale. Il numero di procedimenti dinanzi a questa istanza potrebbe aumentare di conseguenza. Tuttavia, occorre tenere conto del fatto che per le procedure di ricorso al governo cantonale non si possono riscuotere emolumenti (art. 86 cpv. 1 LDP), mentre nei procedimenti dinanzi al Tribunale federale l'onere delle spese è disciplinato dalla legge sul Tribunale federale (art. 86 cpv. 2 LDP). L'eventuale addossamento delle spese potrebbe anche portare alla riduzione dei ricorsi che fin dall'inizio non hanno alcuna possibilità di successo. Un ricorso diretto renderebbe altresì superflua l'attuale prassi di presentare ricorsi identici in diversi Cantoni.

In futuro, inoltre, il Tribunale federale dovrà accertare direttamente i fatti per i quali in precedenza era competente il governo cantonale (in particolare, l'accertamento del diritto di voto e di conseguenza il diritto di ricorso).

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Consentire l'utilizzo delle mascherine per compilare le schede di voto comporterà un certo onere (iniziale) soprattutto nei Cantoni che utilizzano schede proprie per il cosiddetto e-counting. Questo onere potrà essere sostenuto in parte anche direttamente dai Comuni che utilizzano la procedura di conteggio elettronico dei voti.

Le modifiche legislative proposte potrebbero far sorgere la necessità di adeguare anche la legislazione cantonale in materia di diritti politici. Il nuovo iter per il ricorso sulle votazioni federali dovrebbe invece contribuire a sgravare le autorità cantonali.

Le modifiche previste non hanno ripercussioni specifiche per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

4.3 Ripercussioni sulla società

L'utilizzo delle mascherine (v. n. 2.1.2) consente alle persone ipovedenti di compilare la propria scheda di voto in modo autonomo. Questa misura promuove la partecipazione politica delle persone con disabilità, almeno in alcuni ambiti.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La revisione proposta si fonda sull'articolo 39 capoverso 1 Cost., in virtù del quale la Confederazione disciplina l'esercizio dei diritti politici in materia federale.

5.2 Forma dell'atto

Il progetto comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto concernenti l'esercizio dei diritti politici, che sono emanate sotto forma di legge federale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 lettera a Cost. In quanto tale, la legge sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

Le modifiche proposte dell'ODP si fondano su una norma di delega esistente (art. 10 cpv. 1 LDP).

5.3 Delega di competenze legislative

Il progetto non delega nuove competenze legislative al Consiglio federale.

5.4 Protezione dei dati

Le modifiche proposte non hanno ripercussioni sulla protezione dei dati.

Allegato

Date di votazione in bianco della Confederazione 2024-2040 secondo le modifiche proposte dell'art. 2a ODP

Anno	Date delle votazioni secondo art. 2a ODP			
	1° trimestre (cpv. 1 lett. a)	2° trimestre (cpv. 1 lett. b)	3° trimestre (cpv. 1 lett. c; cpv. 3)	4° trimestre (cpv. 1 lett. d; cpv. 3)
2024	03.03	26.05 (09.06)	22.09	24.11
2025	23.03 (09.02)	15.06 (18.05)	28.09	30.11
2026	08.03	31.05 (14.06)	27.09	29.11
2027 N	28.02	23.05 (06.06)	-	- (28.11)
2028	19.03 (13.02)	11.06 (21.05)	24.09	26.11
2029	04.03	27.05 (10.06)	23.09	25.11
2030	24.03 (10.02)	16.06 (19.05)	22.09	24.11
2031 N	16.03 (09.02)	08.06 (18.05)	-	- (30.11)
2032	29.02	23.05 (06.06)	26.09	28.11
2033	20.03 (13.02)	12.06 (15.05)	25.09	27.11
2034	12.03	04.06 (18.06)	24.09	26.11
2035 N	25.02	20.05 (03.06)	-	- (25.11)
2036	16.03 (10.02)	08.06 (18.05)	28.09	30.11
2037	08.03	31.05 (14.06)	27.09	29.11
2038	28.03 (14.02)	20.06 (16.05)	26.09	28.11
2039 N	13.03	05.06 (15.05)	-	- (27.11)
2040	04.03	27.05 (10.06)	23.09	25.11

Osservazioni:

- Sono evidenziate le date di votazione che cambiano rispetto al diritto vigente;
- *corsivo* = date di votazione previste dal diritto vigente;
- N = anno delle elezioni per il rinnovo integrale del Consiglio nazionale;
- La data di entrata in vigore delle nuove disposizioni dell'ordinanza non è ancora stata stabilita.