

**Revisione parziale della legge federale  
sui diritti politici**

**Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto  
dell'8 marzo 2013**

---

**Procedura di consultazione presso**

- **i Cantoni,**
- **i partiti politici,**
- **le organizzazioni mantello dell'economia,**
- **le organizzazioni mantello delle Città, dei Comuni e delle regioni di montagna e**
- **le altre cerchie interessate**

## 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: il costante aumento del numero delle candidature al Consiglio nazionale rende necessario utilizzare 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, al fine di impedire le doppie candidature (vietate), mentre i termini di raccolta delle firme per le iniziative popolari e i referendum vanno suddivisi in modo da riuscire a rilasciare le attestazioni del diritto di voto entro i termini prescritti.*

*L'incessante aumento 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 auto-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 giuridici non è possibile supportare efficacemente con i mezzi elettronici le maggiori esigenze nel tempo a disposizione, relativamente breve. Le poche ore a disposizione della Cancelleria federale non bastano più per eseguire il controllo manuale. Aumenta quindi il rischio di non riuscire a riconoscere per tempo e impedire una doppia candidatura. Ciò pregiudica la ripartizione corretta di tutti i voti tra le liste e, di conseguenza, il corretto svolgimento dell'elezione con il sistema proporzionale.*

*A questo si aggiunge il fatto che gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto rischiano, a causa dei termini più brevi per l'invio del materiale in caso di elezioni, 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.*

*Una possibilità per ovviare a queste difficoltà consisterebbe nel prolungare in maniera generale il termine di presentazione delle candidature. Ciò costringerebbe tuttavia le parti a concludere la procedura di scelta dei candidati prima della pausa estiva. Per evitarlo occorre adottare alcune misure informatiche.*

*Al fine di assicurare elezioni conformi alle norme, il presente progetto presenta alcuni adeguamenti del diritto in materia di elezioni del Consiglio nazionale rispettosi delle esigenze dei cittadini e delle parti, ma di natura piuttosto tecnica, che non ammettono differimenti. Si tratta:*

- 1. dei termini di presentazione delle candidature, che occorre concentrare nel mese di agosto dell'anno delle elezioni, affinché sia possibile far pervenire agli elettori il materiale di voto nella quart'ultima settimana anziché soltanto dieci giorni prima del giorno delle elezioni,*

- 
2. *di basi legali che consentano ai Cantoni di ottenere, per ogni candidato, 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, affinché sia loro sia la Cancelleria federale possano individuare per tempo candidature doppie,*
  3. *dell'esigenza di indicare il numero postale di avviamento accanto al luogo d'origine, affinché sia possibile stabilire rapidamente e in modo affidabile per via informatica che tutti i candidati siano in possesso della cittadinanza svizzera,*
  4. *di misure che, anche nei Cantoni con sistema maggioritario, consentano alle persone da eleggere di ottenere, anche senza bisogno di annunciarsi, le informazioni minime necessarie sulle candidature preparate, e*
  5. *di eliminare una svista legislativa, rilevata dal Tribunale federale, in caso di ricorsi sull'elezione: l'eccezione alla regola della sospensione legale dei termini durante le ferie giudiziarie va applicata anche ai ricorsi in materia di elezioni, analogamente a quanto previsto per le cause in materia di esecuzione e fallimento.*

*Nel caso del termine di referendum di 100 giorni si include una garanzia in base alla quale il servizio competente secondo il diritto cantonale restituisce, complete di attestazione, ai relativi mittenti prima del 95° giorno del termine di referendum tutte le firme pervenute prima dell'81° giorno. Analogamente, le firme relative a iniziative popolari depositate per l'attestazione del diritto di voto prima dell'inizio del 14° mese del termine di raccolta devono essere attestate e restituite prima dell'inizio del 17° mese.*

*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 andrà fatto dipendere dalla verosimiglianza di irregolarità.*

*In base all'articolo 164 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale, per le misure summenzionate occorre istituire precise basi legali che stabiliscano il campo d'applicazione definito e garantiscano la protezione dei dati.*

---

**Rapporto esplicativo**

<b>1</b>	<b>Punti essenziali del progetto</b>	<b>6</b>
1.1	Situazione iniziale	6
1.1.1	Sviluppi constatati	6
1.1.2	Presentazione delle proposte di candidatura e controllo dei candidati per l'elezione del Consiglio nazionale	8
1.1.3	Risultati risicati di votazioni	8
1.1.4	Attestazioni del diritto di voto per iniziative popolari e referendum	9
1.2	La nuova regolamentazione proposta	10
1.2.1	Presentazione delle proposte di candidatura per l'elezione del Consiglio nazionale	10
1.2.2	Riconteggio in caso di risultato molto risicato di una votazione	10
1.2.3	Attestazioni del diritto di voto per iniziative popolari e referendum	12
1.2.4	Osservazione di votazioni	12
1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	13
1.3.1	Controllo delle candidature per l'elezione del Consiglio nazionale	13
1.3.1.1	Termine di presentazione delle proposte di candidatura e consegna del materiale di voto	13
1.3.1.2	Indicazioni più precise sui candidati	14
1.3.1.3	Stralcio di doppie candidature dopo che le proposte di candidatura sono state stabilite	19
1.3.1.4	Notifica di candidature anche in Cantoni con sistema maggioritario senza elezione tacita	19
1.3.2	Riconteggio automatico in caso di risultato molto risicato di una votazione?	21
1.3.3	Iniziative popolari e referendum: Attestazioni del diritto di voto	23
1.3.4	Osservazione di votazioni	27
1.3.5	Richieste di revisione non prese in considerazione	29
1.4	Complementarità di finanziamento e compiti	32
1.5	Interventi parlamentari	32
<b>2</b>	<b>Commento ai singoli articoli</b>	<b>32</b>
	<i>Art. 13: Riconteggio in caso di risultato molto risicato?</i>	33
	<i>Art. 21 cpv. 1: Elezioni del Consiglio nazionale. Presentazione delle proposte di candidatura</i>	33
	<i>Art. 22 cpv. 2-4: Elezioni del Consiglio nazionale. Indicazioni più precise sui candidati</i>	33

	<i>Art. 24 cpv. 3 lett. b: Sgravo amministrativo per i partiti</i>	34
	<i>Art. 29 cpv. 4, 32a, 36 e 38 cpv. 2: Ottenimento di un numero AVS crittografato (mediante funzione di hash) e conseguenze in caso di candidature plurime</i>	34
	<i>Art. 32 cpv. 2: Pubblicazione delle liste da parte della Cancelleria federale</i>	34
	<i>Art. 33 cpv. 2: Elezioni del Consiglio nazionale. Consegna del materiale di voto</i>	34
	<i>Art. 47 cpv. 1<sup>bis</sup>: Elezioni del Consiglio nazionale. Annuncio delle candidature anche in tutti i Cantoni con sistema maggioritario</i>	35
	<i>Art. 62 cpv. 1 e 2 e 70 cpv. 2: Attestazioni del diritto di voto</i>	35
	<i>Art. 85: Osservazione di votazioni</i>	36
	<i>Art. 87 cpv. 1 e 1<sup>bis</sup>: Statistica su votazioni ed elezioni</i>	36
	<i>Art. 46 cpv. 2 LTF</i>	36
<b>3</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>37</b>
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	37
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	37
3.3	Altre ripercussioni	38
3.4	Aspetti pratici dell'esecuzione	39
<b>4</b>	<b>Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale</b>	<b>39</b>
<b>5</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>39</b>
5.1	Costituzionalità	39
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	39
5.3	Forma dell'atto	39
5.4	Delega di competenze legislative	40
5.5	Protezione dei dati	40
	Bibliografia	41
	<b>Allegato</b>	
	Riconteggi? Varianti di attuazione alternative	42

## **Rapporto esplicativo**

### **1 Punti essenziali del progetto**

#### **1.1 Situazione iniziale**

Nel 1976, con la legge federale del 17 dicembre 1976<sup>1</sup> 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 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 arrivarci è tuttavia opportuno attendere un'ulteriore tappa del processo di sviluppo del voto elettronico e delle sue ripercussioni, per poter definire con maggiore precisione l'orientamento di un eventuale intervento legislativo. 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.

L'articolo 164 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale (Cost.)<sup>2</sup> stabilisce che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto nell'ambito dei diritti politici siano emanate sotto forma di legge federale soggetta a referendum. Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005<sup>3</sup> sulla consultazione (LCo) il progetto deve di conseguenza essere sottoposto anche alla procedura di consultazione. Nel caso della revisione parziale prevista si tratta di un oggetto incluso nel programma di legislatura: comporta infatti adeguamenti importanti e indifferibili a condizioni mutate.

##### **1.1.1 Sviluppi constatati**

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, nel 1991, da 20 a 18 anni dell'età minima per votare 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 verificino disguidi.

<sup>1</sup> RS 161.1

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> RS 172.061

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) sottocongiunzioni di liste: 3 = sotto-sottocongiunzioni di liste  
c) liberalizzazione del voto per corrispondenza

Anche le elezioni del Consiglio nazionale del 23 ottobre 2011 per la 49<sup>a</sup> 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, pur rimanendo i termini di scadenza invariati, pone i Cantoni e la Confederazione di fronte a problemi sempre più acuti. Nel medesimo 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 ricorsi soltanto laddove tali problemi sono stati comunicati senza indugio.

Alcuni Svizzeri all'estero reclamano perché ricevono il materiale di voto troppo tardi per riuscire ancora a votare validamente.<sup>4</sup>

Il problema si può risolvere unicamente chiudendo prima la finestra temporale riservata al 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

<sup>4</sup> Cfr. FF 2008 6595

Svizzera e, per la maggior parte, all'estero. Ciò soddisfa in particolare le rivendicazioni legittime di quegli elettori che hanno reclamato con una frequenza sorprendente per non aver ricevuto il materiale di voto, non riuscendo a comprendere 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 ottenere tempo sufficiente per studiare il materiale di voto, sempre più voluminoso, e per formare la loro volontà.

### **1.1.2 Presentazione delle proposte di candidatura e controllo dei candidati per l'elezione del Consiglio nazionale**

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 lo stesso, è raddoppiato il numero delle candidature (da 1845 a 3463), delle liste (da 164 a 365) e delle congiunzioni di liste (da 34 a 79), mentre il numero delle sottocongiunzioni di liste è quintuplicato passando da 14 a 71 (tabella 1) e il numero degli elettori ha registrato un'impennata del 25 per cento circa passando da 3 900 000 a 5 100 000. 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 tre volte maggiore. La liberalizzazione del voto per corrispondenza anche all'estero aumenta la pressione relativa alle scadenze previste per la distribuzione del materiale di voto: i reclami lo confermano. Il rischio di errore aumenta. Non è possibile accelerare ulteriormente il recapito postale senza incorrere in ingenti spese supplementari, ma 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 «instabili»; il diritto del 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 la pressione esercitata dai costi e dalle 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 numero dei ricorsi.

### **1.1.3 Risultati risicati di votazioni**

Negli ultimi anni in occasione di votazioni popolari federali si sono registrati alcuni risultati risicati (cfr. all., tabella 8: 2002, 2008 e 2009).

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 la questione di un eventuale riconteggio di risultati di votazioni popolari: il Tribunale federale ha ritenuto adeguato il riconteggio nel caso di votazioni popolari<sup>5</sup> – ma (sulla base di regole procedurali dettate) non in quello di elezioni del Consiglio nazionale<sup>6</sup> – dall'esito molto risicato, anche in assenza di eventuali irregolarità. Lo stesso tribunale ha raccomandato di rendere questo aspetto più concreto distinguendo a chiare cifre fra risultato *risicato* e risultato *molto risicato*, o altrimenti mediante una formulazione più astratta. Formulazioni astratte rimanderebbero soltanto il problema, mentre definizioni concrete non sfuggirebbero all'arbitrio: 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 federale<sup>7</sup> ha ritenuto risicata, ma non *molto risicata*, una differenza dello 0,29 per cento a livello nazionale.

Nel caso di *votazioni popolari federali*, invece, il complesso normativo è molto meno rigoroso che nel caso dell'elezione del Consiglio nazionale (cfr. c. 1.2.2); secondo il Tribunale federale, considerate le possibili fonti di errore, 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 legislatore<sup>8</sup>.

#### **1.1.4 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, mentre per altre due (FF 2012 7537 e 7557) sono ancora pendenti quattro ricorsi al Tribunale federale; il 14 dicembre 2012 il Tribunale federale ha respinto un ricorso in quanto infondato, nella misura in cui ammissibile (DTF 1C\_619/2012).

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 (iniziativa popolare contro l'immigrazione di massa) potrebbero far pensare che vi siano malfunzionamenti. 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.

<sup>5</sup> DTF 136 II 132 consid. 2.7

<sup>6</sup> DTF 138 II 5-12 consid. 3 e 4

<sup>7</sup> DTF 136 II 132

<sup>8</sup> DTF 136 II 132 consid. 2.7

I problemi più gravi sono stati discussi e risolti bilateralmente dalla Cancelleria federale con i servizi amministrativi interessati. Sono stati depositati interventi parlamentari che chiedono una nuova regolamentazione.

## **1.2 La nuova regolamentazione proposta**

*Tre misure* intendono restituire ritmo ed efficacia al controllo dei candidati (volto a impedire le doppie candidature, le candidature di minorenni e di persone prive della cittadinanza svizzera): l'autorizzazione conferita da tutti i candidati alle autorità di controllo delle elezioni di 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 e, in relazione al luogo di domicilio e di attinenza, la specificazione del *numero postale di avviamento* che consente di distinguere immediatamente i Comuni svizzeri dai loro omonimi stranieri. La terza misura consiste nel *limitare al mese di agosto il termine per la presentazione delle proposte di candidatura* e di 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.

### **1.2.1 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. I termini più stretti pregiudicano anche l'effettivo esercizio del diritto di voto da parte degli elettori Svizzeri all'estero. 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*.

### **1.2.2 Riconteggio in caso di risultato molto risicato di una votazione**

La giurisprudenza ha già apportato 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 2011<sup>9</sup> il Tribunale federale delimita quanto sopra nel modo seguente: se irregolarità in occasione di una votazione si registrano 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 2005<sup>10</sup> sul

<sup>9</sup> DTF 138 I 77 consid. 4.6

<sup>10</sup> RS 173.110

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 indugio<sup>11</sup> e dinanzi al *Governo cantonale*<sup>12</sup>. In questo modo il Tribunale federale ha chiarito in modo comprensibile la questione dell'iter ricorsuale, eliminando le incertezze sorte in seguito alla decisione concernente la votazione popolare relativa ai documenti di viaggio biometrici<sup>13</sup>.

- II. Nel caso delle *elezioni del Consiglio nazionale* con il sistema proporzionale, considerata l'estrema rigidità del complesso normativo, i *riconteggi* risultano appropriati soltanto se si prova in modo soddisfacente che il genere e l'entità delle *irregolarità* avrebbero potuto rovesciare un risultato elettorale.<sup>14</sup>

Ciò 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, recependo invece immutata dalla vecchia legge sull'elezione del Consiglio nazionale nella nuova codifica la decisione per sorteggio in caso di parità di voti (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 32 190<sup>15</sup>. Un ricorso sull'elezione chiese il riconteggio ma venne respinto sia dal Consiglio di Stato del Cantone di Argovia sia dal Consiglio nazionale<sup>16</sup>. 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 sarebbe 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 riconteggio<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> DTF 121 I 5

<sup>12</sup> DTF 137 II 177

<sup>13</sup> DTF 136 II 132 segg.

<sup>14</sup> DTF 138 II 9-11 consid. 3.2-3.4

<sup>15</sup> Cfr. FF 1975 II 1984

<sup>16</sup> Boll. Uff. 1975 N 1538-1541

<sup>17</sup> Boll. Uff. 1975 N 1540; cfr. in proposito DTF 138 II 5-12 e 13-22

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 (cfr. n. 1.2.4) 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.

### **1.2.3 Attestazioni del diritto di voto per iniziative popolari e referendum**

Per quanto riguarda i *diritti popolari* occorre dare ai comitati promotori la garanzia che tutte le firme depositate per essere attestate entro l'80° giorno del termine di referendum ed entro l'inizio del 14° mese del termine di raccolta siano rispedite entro i termini previsti. Facendo sì che la maggior parte delle firme sia presentata per essere attestata entro i primi quattro quinti circa del termine previsto allo scopo, si evitano ai Comuni sovraccarichi di lavoro nell'eventualità di un accumulo di iniziative popolari o referendum oppure in occasione delle festività; aumenterebbero così automaticamente anche le possibilità di rilasciare eventuali attestazioni dell'ultimo minuto. Inoltre, i comitati d'iniziativa e di referendum vedrebbero notevolmente migliorata la certezza della pianificazione (per i dettagli cfr. il n. 1.3.3 e il n. 2, commento all'art. 62 e all'art. 70).

### **1.2.4 Osservazione di votazioni**

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. 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 (come NE e GE). Una terza 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 (come 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 scrutatori e non possano prendere documenti inerenti alla votazione né violare il segreto del voto. In seguito a una decisione del Tribunale federale<sup>18</sup>, aventi diritto di voto interessati hanno avuto la possibilità di osservare un riconteggio di voti nella città di Berna.

<sup>18</sup> DTF 131 I 442

## **1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

### **1.3.1 Controllo delle candidature per l'elezione del Consiglio nazionale**

#### **1.3.1.1 Termine di presentazione delle proposte di candidatura e consegna del materiale di voto**

Occorre anticipare il termine per la presentazione delle proposte di candidatura dal 30 settembre al 31 agosto dell'anno in cui si svolgono le elezioni, affinché, come accade per le votazioni popolari, il materiale di voto possa essere inviato agli elettori nel corso della quart'ultima settimana precedente il giorno delle votazioni, anziché dieci giorni prima. Molti reclami lo confermano: un disciplinamento più vicino ai bisogni dei cittadini esige che questi termini siano armonizzati. Anche altri motivi lo giustificano:

1. per legge le elezioni del Consiglio nazionale si svolgono 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 sui diritti politici (ODP)<sup>19</sup>, 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 alla 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.

<sup>19</sup> RS 161.11

Anche il rapporto della missione di valutazione delle elezioni dell'OSCE/ODIHR del 31 gennaio 2012 sulle elezioni parlamentari federali del 23 ottobre 2011<sup>20</sup> ha tematizzato questa difficoltà.

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

Il termine più breve per gli aventi diritto di voto in occasione delle elezioni del Consiglio nazionale ha creato problemi 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 però 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 documentazione relativa.

### **1.3.1.2 Indicazioni più precise sui candidati**

*Difficoltà nei controlli volti a impedire le doppie candidature:* 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).

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) consen-

<sup>20</sup> <http://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 (ted.).

tivano di effettuare un controllo efficace volto a impedire le doppie candidature. Oggi non è più così. I motivi sono illustrati nella tabella sottostante.

*Evoluzione di alcuni dati identificativi*

*Tabella 2*

<b>N.</b>	<b>Crite- rio</b>	<b>Evoluzione dal 1978</b>	<b>Conseguenze</b>	<b>Problemi</b>	<b>Fonti + osservazioni</b>
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. A volte non è possibile attribuire un nome ad alcun sesso.	Omonimi validi per entrambi i sessi (p. es. Andrea).	Chi si candida nel Cantone A con il nome L e nel Cantone B con il nome M elude tutti i controlli informatici. 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.	

N.	Criterio	Evoluzione dal 1978	Conseguenze	Problemi	Fonti + osservazioni
5	Domicilio	Dimoranti domiciliati, domicilio del fine settimana, coniugi e partner che vivono separati d'intesa reciproca, Svizzeri all'estero. I tutelati che vivono in un istituto hanno il loro domicilio nella sede dell'autorità tutoria, ma mantengono per lo più il diritto di voto (una candidatura nel 2011)	Chi si candida nel Cantone A indicando come domicilio P e nel Cantone B indicando come domicilio Q può eludere tutti i controlli informatici. Indicando alternativamente il domicilio di fatto o quello legale, siffatti candidati eludono tutti i controlli informatici.	Il continuo aumento della mobilità acuisce sempre di più e in maniera generale il problema.	Art. 25 cpv. 2 CC; art. 1 ODP
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. Omonimi svizzeri e stranieri di Comuni.	Chi si candida nel Cantone A indicando il luogo di origine P e nel Cantone B indicando Q elude tutti i controlli informatici.  Numeri postali di avviamento mancanti ostacolano il riconoscimento e lo stralcio di stranieri non eleggibili.		vecchio Art. 161 CC

N.	Criterio	Evoluzione dal 1978	Conseguenze	Problemi	Fonti + osservazioni
7	Data di nascita	Alcune persone anziane tendono a spacciarsi per più giovani; spesso i dati non sono veritieri.			

Ad righe 1 e 6: dall'entrata in vigore della modifica del 30 settembre 2011<sup>21</sup> del Codice civile per il 1° gennaio 2013, all'atto del matrimonio i coniugi conserveranno il proprio cognome, la propria cittadinanza cantonale e attinenza comunale giusta 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.

Senza le indicazioni supplementari previste dalla nuova versione dell'articolo 22 secondo l'avamprogetto, invece, l'elezione conforme alle norme sarebbe seriamente pregiudicata; le circostanze attuali favorirebbero infatti un ulteriore aumento delle liste e delle candidature dei partiti affermati. Se il tempo a disposizione rimane sempre lo stesso, è possibile garantire il controllo ed evitare le doppie candidature – a fronte del loro numero in crescita costante – soltanto avvalendosi di nuovi mezzi tecnici atti a identificare più rapidamente tutti i candidati. Considerate tutte assieme, le misure risultano sensate: il termine di presentazione delle candidature concentrato nel mese di agosto riguarda di norma i partiti unicamente nei Cantoni con pochi seggi al Consiglio nazionale. In compenso le misure evitano costi supplementari ai Comuni, nonché tempi ancora più stretti e rischi elevati ai Cantoni e alle tipografie, permettono agli elettori di esaminare meglio le proposte di candidatura e di partecipare alle elezioni ed esentano dallo svolgere compiti amministrativi quali la raccolta delle firme e l'attestazione delle medesime i partiti iscritti nell'apposito registro in tutti i Cantoni con sistema proporzionale.

<sup>21</sup> RU 2012 2569

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

Per motivi pratici questo disciplinamento va per contro integrato con norme sullo stralcio dei nomi di candidati plurimi: se dopo aver rettificato le liste si scopre una persona che si è candidata su più liste diverse di un Cantone o sulle liste di più Cantoni, l'autorità cantonale di nomina 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. Questo disciplinamento sposta l'obbligo di stralciare le candidature plurime (art. 27 cpv. 1 e 2 LDP) dalla fase di annuncio delle candidature a quella dello spoglio: le candidature plurime rendono impossibile svolgere una procedura di elezione con sistema proporzionale corretta, 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.

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

Due nuovi sviluppi si ripercuotono inevitabilmente anche sulle elezioni del Consiglio nazionale: dalla liberalizzazione dell'esercizio dei diritti politici (libera scelta dal 1993 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*

Tabella 3

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 finora<sup>22</sup>,

<sup>22</sup> 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

le possibilità di partecipare tempestivamente alle votazioni in tutto il mondo sono notevolmente aumentate.

Il bisogno di essere informati sulle candidature – sentito in particolare 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), e questo grazie ai sistemi elettronici e a causa del numero ristretto di candidature tutte conosciute (numero chiuso). 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 5 160 000 Svizzeri aventi diritto di voto*. L'obbligo di neutralità da parte dello Stato nelle campagne elettorali<sup>23</sup> 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.

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 prenome, professione, luogo di origine, domicilio e appartenenza partitica per tutte le candidature annunciate alle autorità cantonali di nomina al più tardi entro il 48° giorno precedente quello delle elezioni. In questi Cantoni è possibile votare validamente anche tutte le persone non notificate. Tuttavia, non avendo queste annunciato in tempo utile il loro interesse per il mandato, il Cantone non infrange il suo obbligo di neutralità se limita le informazioni ai 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 Stato<sup>24</sup>. Secondo la dottrina, in ambito elettorale è altresì

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 (scaricabili dal portale <http://aso.ch> > Consulenza > Vivere all'estero > Diritti politici > Difficoltà per votare).

<sup>23</sup> Cfr. in proposito p. es. DTF 113 Ia 293-303

<sup>24</sup> DTF 118 Ia 262 consid. 3; 117 Ia 457 consid. 3 c; 113 Ia 296 segg. consid. 3 b-f

inammissibile tutto ciò che promuove tendenze di esclusione e pregiudica l'apertura del sistema elettorale, obbligatoria in virtù del diritto costituzionale<sup>25</sup>. 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*»<sup>26</sup>: 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 elettorali<sup>27</sup>. Le elezioni sono un processo centrale di auto-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 apportare dei vantaggi. Vi si oppone però il fatto che le elezioni al Consiglio nazionale, in quanto 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.).

### **1.3.2 Riconteggio automatico in caso di risultato molto risicato di una votazione?**

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 provate 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

<sup>25</sup> Tschannen (1995) 116 seg. n. marg. 195 con ulteriori rimandi alla dottrina.

<sup>26</sup> Cfr. Tschannen (1995) 67 seg. n. marg. 109.

<sup>27</sup> Cfr. la risposta del Consiglio federale all'interpellanza 12.3291 Caroni del 16.03.2012, Boll. Uff. 2012 N 1226.

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. 1.2.2, I) su dove tracciare il confine tra un risultato risicato e *molto* risicato. Il 18 ottobre 2012 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito all'iniziativa.

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 contestato. D'edurne che vi debbano essere correlate anche irregolarità non tiene però conto del fatto che, nel caso di un progetto molto contestato, l'attenzione reciproca verso le possibilità di manipolazione della controparte aumenta, per esempio nell'ufficio di voto o nel team 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, contrari). 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 all'istante a speculazioni, sospetti, dubbi e, di conseguenza, provochi nuovi ricorsi. Soprattutto nei Cantoni in cui il *sistema di milizia* include 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 progetto). Questa soluzione sembra essere molto più moderata ed evita un disciplinamento oltremodo complesso (cfr. le spiegazioni in allegato) perché rafforza una fiducia *motivata*.

In questo contesto si giustifica un ritorno alla volontà del legislatore storico riassunta dal 1994 nell'articolo 79 capoverso 2<sup>bis</sup> 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.

### 1.3.3 Iniziative popolari e referendum: attestazioni del diritto di voto

La mozione 12.3975 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 19 ottobre 2012 incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un disegno di modifica della legge federale sui diritti politici che preveda 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 dovranno effettuare l'attestazione delle firme.

L'interpellanza Wermuth (12.3082)<sup>28</sup> ha 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)»<sup>29</sup> e «Contro l'immigrazione di massa»<sup>30</sup>, nonché in diverse altre località in relazione al referendum contro la revisione della legge sulle epizootie<sup>31</sup>. Hanno quindi 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 Germania<sup>32</sup>, il Regno Unito<sup>33</sup> e l'Austria<sup>34</sup>: per tali referendum, nonostante 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. Ciò aveva avuto come conseguenza 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, con reclami per attestazioni del diritto di voto giunte in ritardo o errate in relazione al referendum contro la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio<sup>35</sup>.

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 LDP<sup>36</sup>.

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 cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto (art. 141 Cost.). 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

<sup>28</sup> Boll. Uff. 2012 N 1226

<sup>29</sup> FF 2012 2715

<sup>30</sup> FF 2012 3869

<sup>31</sup> FF 2012 6705, 3073

<sup>32</sup> FF 2012 5145 e 7537

<sup>33</sup> FF 2012 5147 e 7557

<sup>34</sup> FF 2012 5149 e 7573

<sup>35</sup> FF 2012 5289

<sup>36</sup> FF 2001 4315 e 5411, 2002 5783, nonché 2003 2713, 3394 e 3401

lettera c LDP, la Cancelleria federale dichiara nulle le firme su liste depositate dopo la scadenza del termine di referendum. La legge non le consente di dichiarare valide tali firme, poiché ciò equivarrebbe a una proroga del termine di referendum.

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 350–400 attestazioni al giorno<sup>37</sup>. 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 1975<sup>38</sup>, 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.<sup>39</sup>

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 allestire un disciplinamento sensato soltanto dopo aver analizzato gli sviluppi più recenti dei diritti popolari a cui, negli ultimi tre anni, si è ricorso con una frequenza finora sconosciuta. Soltanto nel 2012– l'anno seguente le elezioni – aventi diritto di voto, Comuni e Confederazione hanno dovuto gestire 50 tra referendum e iniziative popolari in materia federale:

<sup>37</sup> Boll. Uff. 1975 N 1502, FF **2012** 7550 e 7569

<sup>38</sup> FF **1975** I 1342 seg.

<sup>39</sup> RU **1997** 754 art. 59 rispetto a RU **1978** 700 art. 59; cfr. inoltre FF **1993** III 352

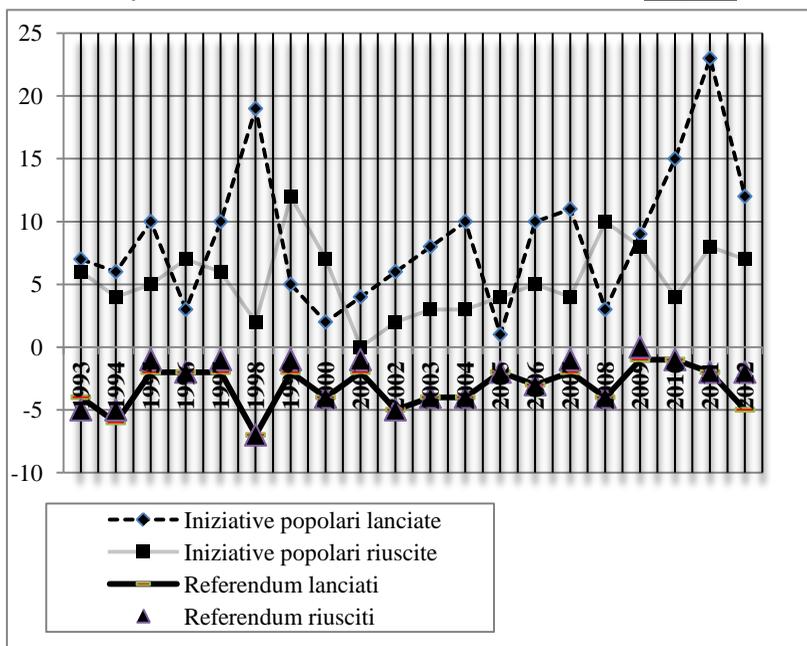
*Iniziative popolari e referendum in corso nel 2012 a livello federale* Tabella 4

Categoria	Iniziative popolari	Referendum	Periodo
riuscite/i	9	3	01.01.2012-31.12.2012
non riuscite/i	4	3 <sup>40</sup>	01.01.2012-31.12.2012
in fase di raccolta delle firme	19	2	il 31.12.2012
lanciate/i, definitivamente non depositate/i	7	0	01.01.2012-31.12.2012
depositate/i, in esame	3	0	il 31.12.2012
Totale	42	8	01.01.2012-31.12.2012

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 di *iniziative popolari*, dopo una relativa tendenza al ribasso durata dal 2000 al 2008 e riconducibile forse alla diffusione rapida e marcata del voto per corrispondenza, dal 2009 ha toccato punte finora sconosciute.

<sup>40</sup> FF 2012 7537, 7557 e 7573; le due prime decisioni non sono ancora passate in giudicato (stato il 31.12.2012).

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, di essa, 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 una persona all'anno. Se il tutto venisse ripartito bene sotto il profilo territoriale e temporale, 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 referendum<sup>41</sup>. I sovraccarichi diventano 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. Una cosa simile danneggia alla fin fine 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 comitati che annunciano gli invii. Anche i Comuni, dal canto loro, non possono organizzare il personale che ha accesso ai cataloghi elettorali in

<sup>41</sup> FF 2012 7548 seg. e 7567 seg.

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 nota spesso che, durante il periodo di raccolta delle firme, i comitati d'iniziativa trascinano in lungo la loro domanda per i motivi più diversi (p. es. per problemi di capacità dopo la campagna elettorale o per ragioni di opportunità a causa di un determinato sviluppo) e soltanto verso la fine del termine di raccolta cercano con rinnovati sforzi di farla passare. I comitati promotori di iniziative popolari si concentrano in primo luogo sulla propria iniziativa e spesso non sanno nemmeno dell'esistenza di altre. I servizi competenti *non* devono però trattare prioritariamente *single iniziative o singoli referendum a scapito di altri*. È fuor di dubbio che i diritti costituzionali di promotori e firmatari di richieste popolari federali debbano essere tutelati, ma anche gli elettori che non firmano e i contribuenti, considerati la pressione in termini di costi e gli sforzi volti a risparmiare, hanno il diritto di pretendere che l'amministrazione lavori in modo economico.

Riesce a soddisfare tutte queste condizioni soltanto un disciplinamento che, anche per quanto riguarda la definizione dei termini, si ispiri all'intenzione del legislatore originario, il quale chiedeva *sia* l'invio *tempestivo* delle firme, *prima della scadenza del termine di referendum*, per l'attestazione del diritto di voto, *sia* il rinvio, *senza indugio*, delle firme attestate ai mittenti (art. 62 cpv. 2 e art. 70 LDP).

Un disciplinamento di questo genere non si limita a ripartire i termini di raccolta delle firme tra quanti la effettuano e i servizi competenti, ma cerca anche di creare stimoli per i primi, di evitare carichi eccessivi di lavoro ai secondi e di contribuire ad accertare la situazione probatoria. Dovrebbe lasciare ai servizi competenti secondo il diritto cantonale il margine di manovra sufficiente perché possano trattare *tutte* le richieste del Popolo figuranti nella raccolta delle firme, almeno in modo tale che nessuna di esse fallisca per non aver rispettato il termine costituzionale di raccolta.

### **1.3.4 Osservazione di votazioni**

Ci si può riallacciare agli istituti di osservazione e di controllo che i Cantoni impiegano per lo spoglio dei voti (commissioni elettorali, diritto di osservazione o di rappresentanza di ogni partito nel locale di spoglio) e lasciare che i Cantoni scelgano 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 1872<sup>42</sup>, sull'iniziativa concernente l'esportazione delle armi nel 1972<sup>43</sup> o sull'adesione allo Spazio economico europeo nel 1992<sup>44</sup> il risultato del voto del Popolo si è rivelato risicato, mentre il voto dei Cantoni è sempre stato 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 1976<sup>45</sup>, 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. Risulta difficile spiegare alle persone che si sono rese disponibili per lo spoglio perché mai debbano rinunciare una seconda volta al proprio tempo libero senza che un'irregolarità concreta sia stata resa anche solo verosimile.

In questo contesto possono essere tratti insegnamenti utili dall'esperienza acquisita con le *osservazioni elettorali internazionali*. L'articolo 8 del documento di Copenhagen del 1990 dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa<sup>46</sup> 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 2008<sup>47</sup> 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 completato la sua raccomandazione. Norme specifiche devono 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 Internet»<sup>48</sup>.

<sup>42</sup> BBl 1872 II 369 seg. (ted.)

<sup>43</sup> FF 1972 II 1194

<sup>44</sup> FF 1993 I 115

<sup>45</sup> FF 1976 II 1541

<sup>46</sup> Versione italiana in FF 1991 I 837 seg.

<sup>47</sup> <http://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». Il rapporto non esiste in italiano.

<sup>48</sup> <http://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 E-enabled Elections"». Il rapporto non esiste in italiano.

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.

Considerando poi che nel 2014 il nostro Paese assumerà la presidenza dell'OSCE, alla Svizzera si chiede di seguire nel migliore dei modi le raccomandazioni dell'OSCE/ODHIR del 2007 e del 2011.

### **1.3.5 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 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 disparate per lo più ben sperimentate. Questa varietà implica opportunità, ma anche rischi. Non è ragionevole andare oltre nella molteplicità federale dei processi di autorganizzazione della Confederazione: con un ulteriore aumento della complessità crescerebbero anche i rischi di intoppi.

Questa revisione dei diritti politici non può attendere fino alla revisione totale della pertinente legislazione. Processi democratici essenziali come le elezioni e le votazioni popolari vengono influenzati dai più svariati sviluppi 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 gli intoppi minerebbero la fiducia nelle istituzioni della democrazia diretta e di conseguenza in una procedura costituzionale essenziale della Svizzera.

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

Proprio per quanto concerne le elezioni del Consiglio Nazionale, il progetto *rinuncia* inoltre anche a istituire una *nuova procedura elettorale più neutrale sotto il profilo del risultato*. Con tutta la simpatia per la richiesta, sollecitata dal Tribunale federale<sup>49</sup>, di un sistema elettorale il più scevro possibile da effetti di distorsioni, in linea

<sup>49</sup> Cfr. le sentenze DTF 129 I 183 (Zurigo), 131 I 74 (Argovia), 131 I 85 (Vallese), 136 I 352 (Nidvaldo), 136 I 364 (Aarau), 136 I 376 (Zugo), nonché DTF 1C\_407/2011 e 1C\_445/2011 del 19 marzo 2012 (Svitto); messaggio del Consiglio federale del 15 agosto 2012 concernente il conferimento della garanzia federale alla Costituzione del Cantone di Svitto, FF 2012 7023.

con il patrimonio elettorale europeo<sup>50</sup>, il nostro progetto non propone di passare dal sistema Hagenbach-Bischoff a quello del metodo del divisore bi-proporzionale e dell'arrotondamento standard («doppio Pukelsheim»), sebbene a livello nazionale non sia in discussione una ristrutturazione dei circondari elettorali (i Cantoni, secondo l'art. 149 cpv. 3 Cost.) verso una grandezza minima di dieci seggi. Un passaggio al sistema di attribuzione dei seggi secondo il metodo «doppio Pukelsheim» dovrebbe dapprima affermarsi su scala più ampia nei Cantoni. Finora questo sistema è praticato nei Cantoni di *Zurigo*<sup>51</sup>, *Argovia*<sup>52</sup> e *Sciaffusa*<sup>53</sup>. Tale metodo di attribuzione dei seggi non ha comunque ancora raggiunto uno standard incontestato: nel Cantone di *Berna*, il 21 gennaio 2008 il Gran Consiglio ha respinto la mozione Kast<sup>54</sup>, accogliendo la proposta del Governo; nel Cantone di *Lucerna*, in occasione della revisione totale della Costituzione cantonale, la Commissione costituzionale si è espressa contro l'introduzione del «doppio Pukelsheim». Anche nei Cantoni di *Uri* (iniziativa popolare dei giovani PPD sull'introduzione del maggioritario per l'elezione del Gran Consiglio, bocciata dal Popolo il 23 settembre 2012), di *Svitto* (Gran Consiglio in occasione della revisione totale della Costituzione cantonale) e di *Soletta* (risposta del Governo a un mandato del gruppo PPD/PEV/GLP), si è manifestata un'opposizione al sistema del «doppio Pukelsheim»<sup>55</sup>. Nel Cantone di *San Gallo*, il 29 novembre 2006 il Gran Consiglio ha nettamente respinto la mozione Denoth/Gilli/Widmer (42.07.28) per l'introduzione del metodo bi-proporzionale d'attribuzione dei seggi, mentre nel Cantone di *Turgovia* il Popolo ha chiaramente respinto, il 15 maggio 2011, l'iniziativa popolare «Faires Wahlsystem für die Grossratswahlen» (sistema elettorale equo per l'elezione del Gran Consiglio) che chiedeva l'introduzione del sistema bi-proporzionale di attribuzione<sup>56</sup>, dopo che i circondari elettorali erano stati ampliati. Nel Cantone di *Zugo*, il 6 luglio 2006 il Gran Consiglio ha respinto con decisione l'introduzione del metodo bi-proporzionale di attribuzione dei seggi, venendo così rimproverato dal Tribunale federale<sup>57</sup> per non aver corretto altrimenti le distorsioni. Nel Cantone di *Friburgo*, con decisione del 4 settembre 2012 il Tribunale amministrativo cantonale ha giudicato l'attuale sistema proporzionale nelle elezioni cantonali come contrario alla

Il 27 novembre 2012 il Consiglio degli Stati ha deciso per contro di misura di conferire la garanzia integrale alla Costituzione cantonale svizzera (Boll. Uff. 2012 S 956-963).

<sup>50</sup> Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia): codice di buona condotta in materia elettorale. Linee guida (approvate dalla Commissione in occasione della sua 51<sup>a</sup> assemblea plenaria a Venezia il 5 e 6 luglio 2002) n. 2.2.IV, [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-ita.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-ita.pdf).

<sup>51</sup> Legge sui diritti politici ZH (ZH-Lex 161.1) §§ 86, 88 e 101-104.

<sup>52</sup> Legge sull'elezione del Gran Consiglio BS (SAR 152.100) §§ 12-14b.

<sup>53</sup> Legge elettorale SH (SRB 160.100) art. 2b-2f.

<sup>54</sup> Mozione Kast (M 2007-175), «Tagblatt» del Gran Consiglio del Cantone di Berna 2008 3-13, 2007 312-318.

<sup>55</sup> Per quanto concerne questo metodo si veda in particolare la DTF 136 I 364; Pukelsheim/Schuhmacher (2004) 505-522; Weber, 1373-1377; Schuhmacher (2005); Pukelsheim/Schuhmacher (2011) 1581-1599; Bochsler (2005); i messaggi del Consiglio di Stato del Cantone di Argovia al Gran Consiglio 06.200 del 27 settembre 2006, 07.176 del 4 luglio 2007 e 08.216 del 2 luglio 2008; progetto 06-90 del 26 settembre 2006 posto in consultazione concernente il rapporto del Consiglio di Stato del Cantone di Sciaffusa al Gran Consiglio.

<sup>56</sup> ABI-TG 2011 1136-1138.

<sup>57</sup> DTF 136 I 376

Costituzione federale, pretendendo un nuovo ordinamento entro il 2016<sup>58</sup>. Il 27 settembre 2004, il Consiglio Nazionale ha respinto, con 109 voti contro 57<sup>59</sup>, il postulato Ruth Genner (03.3377) e il 20 marzo 2008 il postulato Waber (07.3884)<sup>60</sup>, mentre il 7 dicembre 2009 non ha dato seguito a un'iniziativa parlamentare Zisyadis (09.410)<sup>61</sup>. Il 26 novembre 2012 anche il Consiglio degli Stati ha respinto una mozione Minder (12.3711)<sup>62</sup>. Il nuovo metodo di attribuzione necessita quindi di un dibattito più ampio. La presente revisione parziale permetterà invece di adottare rapidamente nel corso della corrente legislatura i provvedimenti indispensabili per garantire il buon funzionamento del sistema elettorale.

Per lo stesso motivo il progetto non prevede neanche disposizioni d'esecuzione nel caso in cui l'iniziativa popolare «per l'elezione popolare del Consiglio federale» venisse accettata da Popolo e Cantoni, poiché in ogni caso il Consiglio federale sicuramente non potrebbe già essere eletto direttamente dal Popolo nel 2015. L'intervento necessario a livello legislativo sarebbe a tal fine troppo importante e vasto<sup>63</sup>, i termini di referendum non decorrerebbero in tempo per permettere un'elezione popolare del Consiglio federale già nel 2015 e i partiti avrebbero inoltre bisogno di un certo tempo per presentare le loro candidature. Tutto ciò non potrebbe essere attuato prima di stabilire le necessarie norme procedurali (come quella concernente la delimitazione delle minoranze linguistiche per stabilire la media geometrica).

Infine, la presente revisione non concerne le questioni connesse all'obbligo di trasparenza con procedura di controllo in materia di finanziamento dei partiti, nonché all'esame preliminare non vincolante delle iniziative popolari in merito alla loro compatibilità con il diritto internazionale e con il divieto di discriminazione. Tali questioni vanno presentate in progetti a sé stanti.

Diversi suggerimenti della Commissione OSCE di valutazione elettorale che datano del 30 gennaio 2012<sup>64</sup> 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 quindi stati considerati in questo progetto. 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. 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.

<sup>58</sup> <http://www.fr.ch/ww/fr/pub/index.cfm> > Etat de droit / Justice > Pouvoir judiciaire > Jurisprudence > Section administrative > 2012 > n° 38.

<sup>59</sup> Boll. Uff. 2004 N 1420-1422

<sup>60</sup> Boll. Uff. 2008 N 470 e allegati I 367 seg.

<sup>61</sup> Boll. Uff. 2009 N 2159-2161

<sup>62</sup> Boll. Uff. 2012 S 948-952

<sup>63</sup> Cfr. FF 2012 5014 seg. n. 3.3.7, commento ad art. 175 cpv. 7

<sup>64</sup> Fonte: <http://www.osce.org> > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 ottobre 2011

## **1.4 Complementarità di finanziamento e compiti**

L'indicazione, per tutte le candidature al Consiglio nazionale, di 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, nonché del numero postale d'avviamento, consente di incrementare notevolmente l'efficienza e di guadagnare così parecchio tempo nei momenti di difficoltà. La messa a punto delle infrastrutture necessarie non causa a livello nazionale ulteriori costi di sviluppo.

## **1.5 Interventi parlamentari**

Con la mozione 12.3975, il 19 ottobre 2012 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha incaricato il Consiglio federale di presentare un disegno di modifica della legge 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. Ai Comuni sarebbe inoltre stato impartito un termine entro il quale attestare le firme. La mozione si riallacciava a quanto era accaduto in occasione dei referendum indetti contro le tre convenzioni concernenti l'imposta liberatoria concluse con la Germania<sup>65</sup>, il Regno Unito<sup>66</sup> e l'Austria<sup>67</sup>.

In ossequio a tale mozione, formulata in termini generici, il nostro Consiglio propone una modifica del diritto vigente che evita il prolungamento dei termini di referendum, prolungamento che potrebbe anche vanificare l'esecuzione di leggi federali urgenti nel rispetto della democrazia e dello Stato di diritto (cfr. n. 1.3.3).

Per dare seguito all'iniziativa parlamentare Joder (11.502) del 23 dicembre 2011 (Votazioni ed elezioni. Riconteggio possibile soltanto in caso di indizi fondati di irregolarità), a cui il 18 ottobre 2012 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito, con il presente progetto vi sottoponiamo una proposta di soluzione, così come auspicato dalla Commissione (cfr. n. 1.3.2 e 1.3.4).

## **2 Commento ai singoli articoli**

### *Ingresso*

La revisione offre l'opportunità di inserire nell'ingresso la disposizione attributiva di competenza prevista dalla nuova Costituzione federale.

<sup>65</sup> FF 2012 7537

<sup>66</sup> FF 2012 7557

<sup>67</sup> FF 2012 7573

*Art. 13 cpv. 3 LDP: Riconteggio in caso di risultato molto risicato?*

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. 1.1.3)<sup>68</sup>. Essa ha preferito rispettare la volontà del legislatore storico, secondo cui i riconteggi successivi 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 decisione del Tribunale federale, è opportuno sancire espressamente questa regola in una legge.

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

*Art. 21 cpv. 1 LDP: Elezioni del Consiglio nazionale. Presentazione delle proposte di candidatura*

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. Alcuni Cantoni dovranno adeguare le loro disposizioni d'esecuzione. 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. 2-4 LDP: Elezioni del Consiglio nazionale. Indicazioni più precise sui candidati*

Per risolvere i problemi evocati al n. 1.3.1 si rende necessaria una modifica legislativa. In futuro, esclusivamente al fine di impedire le candidature plurime o le candidature di persone che non hanno la cittadinanza svizzera, ai candidati all'elezione in Consiglio nazionale sarà richiesto, quale *condizione di validità della loro candidatura*, di autorizzare l'ottenimento di 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* e di indicare il *numero postale di avviamento dei loro luoghi d'origine* (art. 22 cpv. 2-4 LDP). Tale numero è univoco e consente un controllo immediato e sicuro tramite elaborazione elettronica dei dati. Agli impiegati della Confederazione sarà inoltre richiesto che si facciano chiaramente identificare come tali e che non si celino dietro a titoli accademici o altro. Sulla base della sua facoltà di impartire istruzioni all'Amministrazione federale, il Consiglio federale potrà disciplinare questi provvedimenti a livello di ordinanza. Dell'ottenimento dei numeri AVS crittografati dovranno essere incaricati i Cantoni, poiché altrimenti i rappresentanti di una lista verrebbero a conoscenza del numero AVS dei candidati, violando così il diritto di questi ultimi alla protezione della loro personalità e dei loro dati. Si può rinunciare all'obbligo di indicare la professione: per offrire un'informazione più completa all'elettorato i candidati saranno liberi di menzionare spontaneamente la professione da loro esercitata.

<sup>68</sup> DTF 136 II 132

*Art. 24 cpv. 3 lett. b LDP: Sgravio amministrativo per i partiti*

Soltanto la possibilità di esigere indicazioni più precise sui candidati (cfr. commento all'art. 22 LDP) consentirà un maggior sgravio amministrativo dei partiti iscritti nel registro dei partiti politici e già rappresentati in Consiglio nazionale. Essi non saranno infatti più obbligati a fornire un numero minimo di firme di elettori se presenteranno più di una proposta in un unico Cantone (art. 24 cpv. 3 lett. b LDP). In tal modo si esaudisce un desiderio più volte espresso da cerchie partitiche in Parlamento.

*Art. 29 cpv. 4, 32a, 36 e 38 cpv. 2 LDP: Ottenimento di un numero AVS crittografato (mediante funzione di hash) e conseguenze in caso di candidature plurime*

L'ottenimento ufficiale, per tutti i candidati, di 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* (art. 22 cpv. 2-4 LDP) può richiedere più tempo di quello a disposizione per stabilire le proposte di candidatura. Poiché le circostanze, come visto, sono profondamente cambiate, i metodi convenzionali per impedire le candidature plurime (cfr. n. 1.3.1.2) non sono più sufficienti. L'urgenza di preparare le schede di voto non permette ritardi. 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, in modo che in occasione del conteggio dei voti i nomi dei candidati plurimi siano stralciati da tutte le schede (analogamente a quanto avviene quando più di due nomi figurano sulla stessa scheda; 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 LDP: Pubblicazione delle liste da parte della Cancelleria federale*

Questa disposizione va adeguata all'articolo 22 capoverso 2 LDP (indicazione più precisa dei nomi e rinuncia all'indicazione della professione).

*Art. 33 cpv. 2 LDP: Elezioni del Consiglio nazionale. Consegna del materiale di voto*

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 vacanze in autunno comporti un aumento dell'assenteismo elettorale.

*Art. 47 cpv. 1<sup>bis</sup> LDP: Elezioni del Consiglio nazionale. Annuncio delle candidature anche in tutti i Cantoni con sistema maggioritario*

Parallelamente a quanto previsto per il sistema di voto proporzionale (art. 32 LDP), l'articolo 47 capoverso 1<sup>bis</sup> 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. Diversamente da quanto previsto nei Cantoni con sistema proporzionale, occorre indicare anche la professione, così da garantire un minimo di trasparenza.

Si rinvia per il resto al commento all'articolo 22 LDP.

*Art. 62 cpv. 1 e 2 e 70 cpv. 2 LDP: Attestazioni del diritto di voto*

Durante il decorso dei 100 giorni del termine di referendum occorre garantire che prima del 95° giorno il servizio competente secondo il diritto cantonale rinvii ai mittenti, munite dell'attestazione del diritto di voto, tutte le firme ricevute prima dell'81° giorno. Le firme che un comitato referendario invia dopo l'80° giorno non vanno per questo lasciate senza attestazione: poiché però non sono più coperte dalla garanzia di cui sopra, i comitati referendari sono esortati a inviare entro l'80° giorno al servizio competente tutte le firme già raccolte. In tal modo si prevengono i sovraccarichi di lavoro presso i servizi preposti all'attestazione delle firme e negli ultimi giorni del termine di referendum resta ancora il tempo per attestare le ultime sottoscrizioni raccolte.

Per quel che concerne le iniziative popolari, questi termini scaglionati con garanzia di esecuzione vanno sensibilmente prolungati. Al più tardi entro la fine del 16° mese del termine per la raccolta delle firme, il servizio competente secondo il diritto cantonale deve ritornare, munite di attestazione, tutte le firme pervenutegli prima dell'inizio del 14° mese. Anche in questo caso, le firme che un comitato d'iniziativa ha inviato dopo il 13° mese non vanno lasciate senza attestazione, ma poiché non sono più coperte dalla garanzia di cui sopra, i comitati d'iniziativa sono esortati a inviare entro la fine del 13° mese al servizio competente tutte le firme già raccolte. In tal modo si prevengono i sovraccarichi di lavoro presso i servizi preposti all'attestazione e negli ultimi giorni del termine per la raccolta delle firme resta ancora il tempo per attestare le ultime sottoscrizioni raccolte. Nello stesso tempo questi termini più lunghi applicabili alle iniziative popolari permettono di evitare, in caso di conflitto di priorità tra un'iniziativa e un referendum, la non riuscita di quest'ultimo a causa del minor tempo a disposizione per la raccolta delle firme.

Il Consiglio federale ritiene che questa regolamentazione sia chiaramente più efficace rispetto a una semplice ripartizione dei termini, poiché fa sì che sia nell'interesse di *tutti* i partecipanti agire in modo spedito.

La Cancelleria federale dovrà comunicare pubblicamente in forma elettronica i termini applicabili a tutti i referendum e iniziative in corso, in modo che i servizi competenti secondo il diritto cantonale e i comitati referendari e d'iniziativa possano

in ogni momento informarsi in merito ai diversi termini e alla loro importanza per un'iniziativa o un referendum.

*Art. 85 LDP: Osservazione di votazioni*

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

Per preservare la propria affidabilità in qualità di 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 altre 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<sup>bis</sup> LDP: Statistica su votazioni ed elezioni*

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<sup>bis</sup> crea una base legale, in seguito ai dubbi espressi quanto all'adeguatezza dei fondamenti giuridici esistenti.

*Art. 46 cpv. 2 LTF*

Secondo l'articolo 46 capoverso 2 della legge del 17 giugno 2005<sup>69</sup> 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 di ogni anno civile (lett. b) e dal 18 dicembre al 2 gennaio incluso (lett. c).

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

<sup>69</sup> RS 173.110

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 voti<sup>70</sup>. È stato quindi necessario procedere all'estrazione a sorte<sup>71</sup>, 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 ufficiale<sup>72</sup>. 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 considerandi 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)<sup>73</sup>. 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 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

L'indicazione, per tutte le candidature al Consiglio nazionale, di 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*, nonché del numero postale di avviamento, permette di aumentare l'efficienza e di risparmiare molto tempo, soprattutto nei periodi con forti carichi di lavoro durante gli anni elettorali. La messa a punto delle infrastrutture necessarie a livello federale non causa ulteriori costi di sviluppo (cfr. n. 1.4).

#### **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

L'indicazione, per tutte le candidature al Consiglio nazionale, di 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*, nonché del numero postale di avviamento, permette di aumentare l'efficienza e di risparmiare molto tempo, soprattutto nei periodi con forti carichi di lavoro durante gli anni elettorali. La messa a punto delle infrastrutture necessarie può causare ulteriori costi di sviluppo in taluni Cantoni.

In alcuni Cantoni l'accorciamento dei termini per la presentazione delle candidature renderà necessari adeguamenti legislativi. Anche l'invio anticipato del materiale

<sup>70</sup> FF **2011** 7575 seg. con note 17 e 18

<sup>71</sup> DTF *I38* II 5-12 spec. 10 seg., consid. 3.3

<sup>72</sup> Cfr. anche FF **2011** 7791-7793

<sup>73</sup> DTF *IC\_15/2012* consid. 1.3; DTF *I38* II 5-12 spec. 10 seg. consid. 3.3; Steinmann (2011) N. 16 e 17 ad art. 100; DTF *I35* I 257

elettorale potrà in alcuni Cantoni avere ripercussioni sul primo turno dell'elezione al Consiglio degli Stati.

La miglior definizione dei termini per la raccolta delle firme a sostegno di un referendum o di un'iniziativa a livello federale permetterà di superare più agevolmente i periodi con forti carichi di lavoro e di pianificare meglio le attestazioni del diritto di voto.

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

*Tabella 5*

	<b>Cantoni interessati</b>	<b>Vantaggi</b>	<b>Svantaggi</b>
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. In alcuni Cantoni (p. es. ZH) i termini dei preparativi per le elezioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati verranno uniformati.	La campagna elettorale sarà più lunga causando costi.  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.

### 3.3 Altre ripercussioni

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.

### **3.4 Aspetti pratici dell'esecuzione**

Nell'elaborazione dell'avamprogetto si è prestata 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 e con le strategie nazionali del Consiglio federale**

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>74</sup> sul programma di legislatura 2011–2015.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

Come per la vigente LDP, l'avamprogetto di revisione si fonda sulla competenza della Confederazione di disciplinare l'esercizio dei diritti politici (art. 39 cpv. 1 Cost.)<sup>75</sup>. 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 dell'avamprogetto soddisfa i desiderata più volte espressi dalle missioni di osservazione elettorale dell'OSCE. Il progetto non tocca altre questioni regolate da trattati internazionali.

### **5.3 Forma dell'atto**

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

<sup>74</sup> FF 2012 305 seg. n. 5.1.5 obiettivo 5, pag. 364 seg. e disegno di DF, art. 6 n. 10, pag. 448 seg.

<sup>75</sup> RS 101

## **5.4 Delega di competenze legislative**

Il progetto non prevede deleghe di competenze legislative.

## **5.5 Protezione dei dati**

Il progetto è conforme alla legislazione sulla protezione dei dati:

1. l'utilizzazione di un numero AVS crittografato in modo irreversibile quale fattore d'identificazione è una misura adeguata e necessaria per raggiungere l'obiettivo perseguito, quest'ultimo obiettivo è d'interesse pubblico e l'onere richiesto ai candidati è ragionevole. La misura è quindi conforme al principio della proporzionalità (cfr. art. 4 cpv. 2 della Legge federale del 19 giugno 1992<sup>76</sup> sulla protezione dei dati [LPD]). Una volta raggiunto l'obiettivo i dati vanno distrutti.
2. L'articolo 22 capoversi 24 LDP è la base legale formale necessaria all'uti - lizzazione e all'ottenimento di un numero AVS (art. 50e della legge sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, LAVS)<sup>77</sup> crittografato in modo irreversibile e definisce lo scopo d'utilizzazione e gli aventi diritto.

<sup>76</sup> RS 235.1

<sup>77</sup> RS 831.10

## Bibliografia

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

## Riconteggi? Varianti di attuazione alternative

Variante A

Tabella 6

Ct.	Aventi diritto di voto il 25.11.2012	0.5 o/oo	Quorum della proposta per l'elezione in CN
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
<b>CH</b>	<b>5'166'732</b>	<b>2'598</b>	<b>3300</b>

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 risicati<sup>78</sup> – 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%).<sup>79</sup>

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:

<sup>78</sup> DTF 136 II 141, consid. 2.7

<sup>79</sup> FF 2009 6574

*Art. 13 cpv. 3 (nuovo)*

<sup>3</sup> *I voti di una votazione popolare federale devono essere ricontati a livello nazionale, anche senza la prova che si siano prodotte 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 viziati 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 (nuovo)*

<sup>3</sup> *I voti di una votazione popolare federale devono essere ricontati, anche senza la prova che si siano prodotte 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 I (*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 (come 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 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 (nuovi)*

<sup>3</sup> *I voti di una votazione popolare federale devono essere ricontati, anche senza la prova che si siano prodotte 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.*

<sup>4</sup> *Il risultato del riconteggio è vincolante, sempreché non siano rese verosimili irregolarità.*

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

Se applicassimo i criteri proposti in questa sede, nei 164 anni trascorsi dal 1848 in occasione di votazioni popolari federali sarebbe stato necessario ricontare complessivamente 89 volte le schede in singoli Cantoni (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 ordinare un riconteggio finora è il Cantone del Giura, fondato però soltanto nel 1978.

Ma proprio nel caso di questi risultati cantonali 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 la presentazione 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 8*

Anno	Contenuto	Popolo		Cantoni		Differenza		Osservazioni
		Sì	No	Sì	No	ass.	o/oo	
1866	Pesi e misure Cost.	159 202	156 396	8 3/2	11 3/2	2806	8.9	Respinto 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	5363	16.7	Respinto anche dalla maggioranza dei Cantoni
1872	Revisione totale della Costituzione	255 606	260 859	2 1/2	17 5/2	5253	10.2	Respinto anche dalla maggioranza dei Cantoni
1875	Stato civile e matrimonio. Legge	213 199	205 069	-	-	8130	19.0	Legge accettata
1875	Diritti politici. Legge	202 583	207 263	-	-	4660	11.0	Legge respinta
1877	Legge sul lavoro nelle fabbriche	181 204	170 857	-	-	10 353	29.0	Legge accettata
1877	Tassa d'esenzione del servizio militare. Legge	170 223	181 383	-	-	11 160	32.0	Legge respinta
1920	Rapporti di lavoro. Legge	254 455	256 401	-	-	1946	3.8	Legge respinta

Tabella 8 (seguito)

Anno	Contenuto	Popolo		Cantoni		Differenza		Osserva- zioni
		Sì	No	Sì	No	ass.	o/oo	
1926	Approvvigionamento del Paese con cereali. Cost.	366 507	372 049	8	11 6/2	5542	7.5	Respinto anche dalla maggioranza dei Cantoni
1931	Imposizione sul tabacco. Legge	423 523	425 449	-	-	1926	2.2	Legge respinta
1949	Iniziativa popolare Ritorno alla democrazia diretta	280 755	272 599	11 3/2	8 3/2	8156	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	Respinto 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	Respinto 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	Respinto 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
1982	Legge sugli stranieri	680 404	690 268	-	-	9864	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	Respinto anche dalla maggioranza dei Cantoni

Tabella 8 (conclusione)

Anno	Contenuto	Popolo		Cantoni		Differenza		Osserva- zioni
		Sì	No	Sì	No	ass.	o/oo	
1992	Spazio economico europeo Cost.	1 762 872	1 786 708	6 2/2	14 4/2	23 836	6.7	Respinto 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	-	-	5680	3.0	Legge accettata
2012	Iniziativa 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 hanno avuto bisogno 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 (in particolare nel 1866, 1926, 1972 e 1992), chiarendo così la situazione. Candidati a un riconteggio a livello nazionale rimangono un'unica votazione con maggioranza dei Cantoni (iniziativa sull'asilo 2002) e quattro progetti interessati da 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.