

01.079

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

del 30 novembre 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di una revisione parziale della legge federale sui diritti politici.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo gli interventi parlamentari seguenti:

1997 P 97.3590 Esercizio del diritto di voto in tutta la Svizzera.
Modifica dell'articolo 3 della legge federale sui diritti politici
(N 8.3.99, Guisan)

1999 P 99.3321 Iniziative popolari e referendum. Home page su Internet
(N 8.10.99, Andreas Gross)

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

30 novembre 2001 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Diversi motivi inducono il Consiglio federale a proporre un'ulteriore revisione della legislazione federale in materia di diritti politici già poco tempo dopo l'ultima modifica.

Con l'adozione della nuova Costituzione federale, la funzione dei partiti è stata espressamente sancita nel testo costituzionale (art. 137 e 147 Cost.). È opportuno che questo sia confermato in modo adeguato nella legge: a determinate condizioni – peraltro poco restrittive –, i partiti che godono di una certa rappresentanza su scala nazionale potranno farsi registrare ufficialmente presso la Cancelleria federale (art. 76a LDP). La registrazione consentirà loro di beneficiare di talune agevolazioni in occasione della preparazione delle elezioni (art. 24 cpv. 3 LDP).

L'articolo 8 capoverso 3 Cost. (come del resto l'art. 4 cpv. 2 vCost.) non si limita a sancire il principio della parità dei sessi bensì incarica espressamente il legislatore di assicurare l'uguaglianza di diritto e di fatto tra uomo e donna. Il nuovo articolo 86a LDP elaborato nell'ambito della presente revisione persegue tale obiettivo.

Il disegno proposto mira a rivedere la legge in modo da tener conto delle esigenze del cittadino. Lo testimonia per esempio la disposizione secondo cui le schede prestampate devono offrire spazio sufficiente per consentire agli elettori di procedere al panache e al cumulo delle candidature (art. 33 LDP). Lo stesso dicasi del tentativo di prevedere un termine minimo entro cui dovrà essere stabilito – salvo per quanto concerne le leggi federali urgenti – quali testi saranno posti in votazione (art. 10 LDP); tale tentativo è infatti volto ad agevolare i lavori di pianificazione di tutti gli interessati.

Quale fase preliminare all'introduzione del voto elettronico generalizzato, occorre inoltre promuovere l'impiego mirato di mezzi elettronici volti ad agevolare l'esercizio dei diritti politici, nella misura in cui questo sia oggi possibile senza incorrere nel rischio di manipolazioni (art. 60a e 69a LDP). Anche l'obbligo della Cancelleria federale di mettere a disposizione su Internet i testi posti in votazione e le spiegazioni (art. 11 LDP) è inteso a consentire che gli aventi diritto di voto si formino più agevolmente un'opinione. Occorre infine consolidare le basi legali per progetti pilota in materia di voto elettronico (art. 5 cpv. 3, 8a, 12 cpv. 3, 38 cpv. 5 e 49 cpv. 3 LDP).

In futuro si intende rinunciare al doppio controllo delle domande di referendum e delle iniziative popolari (art. 66 cpv. 2 e 72 cpv. 2 LDP). Qualora il numero di firme raccolte sia inferiore di oltre diecimila unità a quello richiesto dalla Costituzione federale, si rinuncerà pure all'emanazione di decisioni impugnabili (art. 66 cpv. 1 e 72 cpv. 1 LDP). Inoltre le firme saranno contate soltanto sino al raggiungimento del numero costituzionalmente stabilito (art. 66 cpv. 3 e 72 cpv. 3 LDP).

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 I partiti nella Costituzione federale

In occasione dell'adozione della nuova Costituzione federale, la funzione dei partiti è stata espressamente sancita nel testo costituzionale (art. 137 e 147 Cost.). Malgrado numerosi tentativi, non si era mai riusciti a scolpire una siffatta disposizione nella vecchia Cost. Si tratta ora di cominciare a concretare in modo adeguato il disposto costituzionale nella legge. Non vanno tuttavia suscitate vane speranze. Né le finanze federali né il personale di cui dispongono la Cancelleria federale e la maggior parte dei Cantoni per i diritti politici, sinora volontariamente e sistematicamente limitato allo stretto necessario, lo consentono. Mediante misure legislative appropriate è tuttavia possibile agevolare il compito dei partiti e dell'amministrazione e liberare le forze necessarie affinché la Cancelleria federale possa registrare ufficialmente i partiti politici che lo desiderano. Se combinate in modo mirato e adeguato, tali misure contribuiranno anche a evitare la crescente dispersione delle liste. Ne risulterà maggiore chiarezza delle candidature per le elezioni del Consiglio nazionale, con grande profitto soprattutto per gli aventi diritto di voto.

1.1.2 Primi passi verso l'esercizio dei diritti politici con l'ausilio di mezzi elettronici

La presente revisione è in primo luogo dettata dal bisogno viepiù diffuso, anche per quanto concerne i diritti politici, di prestazioni in forma elettronica da parte dell'ente pubblico. L'introduzione del voto elettronico richiederà ancora anni di ricerche e di negoziati, poiché eserciterà un'influenza fondamentale sulla vita politica e potrà per esempio mettere in forse talune strutture sviluppatasi nel sistema federalistico. Non v'è tuttavia motivo di attendere oltre. Rispetto al voto per corrispondenza, il voto elettronico comporterà vantaggi decisivi segnatamente per gli Svizzeri all'estero. In un'epoca caratterizzata da una mobilità e da una globalizzazione crescenti, questo vale tuttavia anche per gli aventi diritto di voto domiciliati in Svizzera che risiedono temporaneamente all'estero.

La Cancelleria federale pubblicherà su Internet, in formato «pdf», una lista delle firme per ogni iniziativa o domanda di referendum per la quale è in atto la raccolta delle firme, consentendo pertanto agli aventi diritto di voto di ottenere più facilmente e con maggiore celerità le liste su cui desiderano apporre la loro firma. Questo richiede tuttavia che le responsabilità siano chiaramente delimitate: chi scaricherà dal proprio ordinatore le liste delle firme pubblicate su Internet dalla Cancelleria federale si assumerà la responsabilità per una stampa completa (art. 60a e 69a LDP).

1.1.3 Misure di risparmio e ottimizzazione organizzativa al fine di sviluppare metodi atti a consentire l'esercizio dei diritti politici per via elettronica

Le agevolazioni amministrative introdotte a favore dei partiti sono concepite in modo da ridurre l'onere lavorativo delle amministrazioni comunali e cantonali e quello della Cancelleria federale (art. 24 LDP). Le sinergie che ne risulteranno a livello federale e cantonale consentiranno di procedere alla registrazione dei partiti che ne faranno richiesta (art. 76a LDP). Ulteriori risparmi saranno realizzati grazie alla soppressione dei doppi controlli e di altri tipi di controllo nonché all'adozione del sistema, sperimentato per esempio con successo nel Cantone di Zurigo, in virtù del quale le firme raccolte a sostegno di iniziative o domande di referendum sono contate soltanto sino al raggiungimento del numero minimo stabilito dalla Costituzione (art. 66 e 72 LDP). Le forze liberate saranno necessarie per sviluppare metodi che consentano di esercitare i diritti politici con l'ausilio di mezzi elettronici (voto elettronico). Nei prossimi anni questo richiederà l'impiego di enormi risorse finanziarie e di personale. L'obiettivo del nostro Consiglio è di sviluppare le possibilità offerte in stretta collaborazione con i Cantoni, i Comuni, l'economia, la scienza e la ricerca.

1.1.4 Promozione delle candidature femminili

Il 12 marzo 2000 Popolo e Cantoni hanno respinto a stragrande maggioranza l'iniziativa popolare federale «per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)» (FF 2000 2656 e 2660). Dal momento che due ulteriori iniziative popolari si erano già arenate nella fase della raccolta delle firme (Iniziativa popolare federale «Donne e uomini» [FF 1990 III 168; non riuscita per scadenza del termine: FF 1992 II 609] e Iniziativa popolare federale «Consiglio nazionale 2000» [FF 1991 I 101; non riuscita per scadenza del termine: FF 1992 III 1299]), in un prossimo futuro la fissazione di quote minime di seggi non dovrebbe più rappresentare uno strumento in grado di riunire una maggioranza di votanti favorevoli a un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali. In due iniziative parlamentari della CIP-N (98.429 e 99.403) si era proposta l'introduzione di quote minime per le candidature femminili alle elezioni della Camera bassa. Tale proposta è tuttavia stata lasciata cadere dalle Camere (FF 1998 3747-3786, 1999 2666-2676; Boll. Uff. 1998 N 1805-1824, S 1186-1194, 1999 S 479-484, N 714-734). Di conseguenza il *mandato costituzionale* è ancora inadempito: l'articolo 8 capoverso 3 secondo periodo Cost. incarica infatti il legislatore di garantire l'uguaglianza di diritto e *di fatto* tra uomo e donna.

1.1.5 Errore redazionale

Il 6 dicembre 1999 il Consiglio nazionale ci ha incaricati di porre rimedio, non appena se ne fosse presentata l'occasione, a una svista redazionale individuata nella versione italiana della legge federale sui diritti politici (Boll. Uff. 1999 N 2372). La svista sopraccitata concerne il calcolo del quoziente per la ripartizione dei mandati da assegnare in Consiglio nazionale (art. 40 cpv. 1 LDP). Soltanto un calcolo corretto e preciso di tale quoziente consente di evitare il rischio che siano attribuiti più

seggi di quelli messi a disposizione dalla Costituzione federale (art. 149 cpv. 1 Cost.). Le versioni tedesca e francese garantiscono che il quoziente sia determinato con precisione (cfr. BB1 1993 III 486 seg. e 536 e FFf 1993 III 452 seg. e 506). La versione italiana non è invece stata corretta neppure nell'ambito della revisione del 1994 (FF 1993 III 348 segg. [corretto] e 396 [errato]).

1.1.6 Più attenti alle esigenze del cittadino

Occorre compiere tutti gli sforzi che possono essere profusi senza oneri eccessivi al fine di agevolare il più possibile l'esercizio dei diritti politici da parte del cittadino. L'ampliamento delle prestazioni offerte su Internet dalla Cancelleria federale – sia sotto il profilo materiale (cfr. art. 60 e 68: liste delle firme per tutte le iniziative e le domande di referendum in corso) che dal punto di vista temporale (art. 11 cpv. 3: pubblicazione in forma elettronica delle spiegazioni almeno sei settimane prima dello scrutinio) – va in questa direzione. Anche la pianificazione proposta in materia di testi da porre in votazione (art. 10 cpv. 1 e 1^{bis}), che garantirà una maggiore trasparenza a profitto degli aventi diritto di voto, dei partiti, dei Cantoni, dei Comuni, delle organizzazioni e delle associazioni di cittadini più disparate, va intesa in tal senso.

Dalla liberalizzazione introdotta con la revisione del 1994, il voto per corrispondenza ha registrato un enorme incremento, segnatamente negli agglomerati urbani (cfr. allegato 1). Sono rimasti esclusi da siffatta evoluzione soltanto Cantoni che continuano a subordinare il voto per corrispondenza su oggetti comunali o cantonali – di principio sottoposti al popolo in concomitanza con uno scrutinio federale – a condizioni particolarmente restrittive. Questa situazione va generalmente addebitata a esperienze negative del passato e al conseguente timore di manipolazioni. A livello nazionale, oggi quasi la metà dei votanti e degli elettori esprime tuttavia il proprio voto per corrispondenza; nei grandi agglomerati urbani questa proporzione raggiunge il 90 per cento. Circa la metà delle persone che votano per corrispondenza lo fa *a volta di corriere*.

In quest'ordine di idee, occorrerebbe tenere maggiormente conto anche delle nuove abitudini dei cittadini in materia di vacanze, abitudini che si sono consolidate in seguito al coordinamento dell'inizio dell'anno scolastico, su cui si è votato nel 1985 (FF 1985 II 1255). Le date delle vacanze scolastiche variano fortemente da una regione all'altra. In particolare, nella Svizzera romanda le vacanze estive e quelle autunnali cominciano più tardi rispetto a quanto avviene nella Svizzera tedesca.

Per quanto concerne le votazioni popolari federali – e ancor più l'elezione del Consiglio nazionale – non è pertanto possibile trovare una data in cui il giorno della votazione o dell'elezione e il periodo immediatamente precedente non coincidano con giorni di vacanza stabiliti dai Cantoni. Durante la procedura di consultazione, la proposta di anticipare (di una settimana per le votazioni popolari e di undici giorni per le elezioni del Consiglio nazionale) il termine ultimo per la distribuzione del materiale di voto è tuttavia stata aspramente criticata da Cantoni e cerchie economiche e ha suscitato opinioni divergenti tra i partiti. Il rischio che questa modifica renda più onerose le campagne precedenti le elezioni e le votazioni induce il nostro Consiglio a rinunciarvi. Per gli Svizzeri all'estero occorre cercare altre soluzioni a livello di ordinanza.

1.1.7 Conclusioni

La presente revisione rappresenta soltanto una tappa intermedia prima dell'introduzione di modifiche più incisive (sviluppo di diverse forme elettroniche per l'esercizio dei diritti politici). Nel complesso, le diverse modifiche proposte comportano tuttavia una riforma della tecnica elettorale e di voto da cui trarranno profitto tutti gli interessati, aventi diritto di voto, partiti e autorità.

1.2 Risultati della procedura preliminare

1.2.1 Presa in considerazione di richieste formulate nell'ambito di lavori parlamentari

Il presente progetto di revisione tiene ampiamente conto di richieste espresse in Parlamento negli anni scorsi (promozione delle donne, agevolazioni amministrative a favore dei partiti, esercizio dei diritti politici con l'ausilio di mezzi elettronici).

1.2.2 Presa in considerazione di richieste formulate da cittadini

Altre richieste di cui si è tenuto conto nella presente revisione sono state espresse in occasione di ricorsi sulle votazioni - divenuti sempre più frequenti negli ultimi anni - o in lettere di aventi diritto di voto inviate al servizio competente della Cancelleria federale. In tale ambito si è in particolare chiesto che l'informazione in materia di votazioni popolari sia anticipata e che siano assicurate una pianificazione più trasparente e a lungo termine delle votazioni e una maggiore offerta di prestazioni con l'ausilio di mezzi elettronici. Le misure relative alla registrazione dei partiti e le agevolazioni introdotte in favore degli stessi sono riconducibili a diversi dibattiti pubblici svoltisi in un passato recente.

1.2.3 Procedura di consultazione

Nell'ambito della procedura di consultazione che si è svolta da metà giugno a fine settembre del 2001, i Cantoni, i partiti politici, le associazioni al vertice dell'economia e altre organizzazioni interessate sono stati invitati a esprimere il loro parere sull'avamprogetto. Si sono pronunciati tutti i Cantoni, salvo Nidvaldo, sette dei tredici partiti rappresentati nell'Assemblea federale e cinque delle dieci associazioni economiche interpellate. Per quanto concerne le altre cerchie consultate, soltanto l'Organizzazione degli Svizzeri all'estero ha inviato il proprio parere. Quattro altre organizzazioni interessate si sono pronunciate spontaneamente. Tre quarti dei pareri emessi accolgono favorevolmente la revisione, la considerano attuabile e ritengono adeguata la sua densità normativa. Le proposte di revisione più incisive sono approvate soltanto da una minoranza degli interpellati.

L'introduzione di un registro dei partiti in cui questi ultimi sono registrati soltanto se ne fanno richiesta (art. 76a LDP) e le agevolazioni che ne risultano per le proposte di candidatura (art. 24 LDP) sono approvate nei tre quinti dei pareri inviati. Il

nostro Consiglio mantiene pertanto questa proposta. Talune considerazioni espresse nella consultazione non tengono conto del nocciolo della questione. Le elezioni del Consiglio nazionale sono elezioni federali e le norme concernenti i partiti devono pertanto essere adottate dal legislatore federale. La creazione di un registro dei partiti e l'adozione di disposizioni legali sulla registrazione sono un primo imprescindibile passo verso l'attuazione dell'articolo 137 Cost.

La possibilità di svolgere prove pilota (art. 5 cpv. 3 e 8a LDP) e altri cauti passi (art. 60a e 69a LDP) verso l'introduzione del voto elettronico sono approvati da almeno due terzi degli interpellati che hanno espresso il loro parere. Tre quarti di essi accolgono favorevolmente le misure volte ad agevolare la pianificazione delle votazioni popolari (art. 10 LDP).

I tre quarti dei partecipanti alla consultazione si oppongono invece categoricamente all'introduzione della possibilità di rinunciare – rispettando severe condizioni di forma – al diritto di voto. Di conseguenza, il nostro Consiglio non riprende la corrispondente disposizione (art. 4a) proposta nell'avamprogetto posto in consultazione. I Cantoni che avevano cominciato a tollerare – senza l'autorizzazione della Confederazione – che autorità comunali consentano di rinunciare al diritto di voto dovranno quindi nuovamente vietare tale prassi.

La proposta di creare una base legale per campagne informative volte a promuovere la partecipazione al voto e la parità di opportunità tra uomo e donna nelle elezioni del Consiglio nazionale (art. 86a LDP) ha raccolto una maggioranza risicata di pareri favorevoli; proposte più incisive a tal proposito sono state categoricamente respinte. È interessante rilevare che nessuna delle sei organizzazioni femminili consultate ha espresso il proprio parere su questa proposta; due associazioni femminili si sono pronunciate spontaneamente.

1.3 Interventi parlamentari da togliere di ruolo

1.3.1 Richieste di cui si è tenuto conto

Il presente disegno di revisione riprende il postulato Andreas Gross (99.3321) «Iniziative popolari e referendum. Home page su Internet», accolto l'8 ottobre 1999 con l'assenso del nostro Consiglio (Boll. Uff. 1999 N 2214 seg.), e lo attua in modo adeguato.

1.3.2 Richieste di cui si è tenuto conto soltanto parzialmente

Può essere tolto di ruolo anche il postulato Guisan (97.3590) «Esercizio del diritto di voto in tutta la Svizzera. Modifica dell'articolo 3 della legge federale sui diritti politici», accolto dal Consiglio nazionale l'8 marzo 1999 malgrado il parere contrario del nostro Consiglio (BU 1999 N 194 seg.). Come già rilevato (n. 1.1.2 e 1.1.3), lo sviluppo di un sistema che consenta l'esercizio completo dei diritti politici per via elettronica richiederà molto tempo e l'impiego di notevoli risorse, sia per quanto concerne il personale sia sotto il profilo finanziario, poiché non sarà facile conciliare le esigenze risultanti dalla necessità di garantire il segreto del voto con quelle con-

nesse con la protezione contro le manipolazioni. Il nostro Collegio intende tuttavia trovare una soluzione consona alle esigenze del cittadino lavorando in stretta collaborazione con i Cantoni e i Comuni e sfruttando le conoscenze acquisite dall'economia e dalla scienza. Il postulato è stato esaminato; le richieste in esso formulate saranno soddisfatte gradualmente.

2 Parte speciale

2.1 Titolo primo: Diritto di voto e espressione del voto (art. 1-9)

Art. 1 e 2

Queste disposizioni possono essere abrogate poiché sono state interamente integrate nella nuova Costituzione federale entrata in vigore il 1° gennaio 2000 (art. 136 cpv. 1 e 2 Cost.).

Art. 5 cpv. 3 e 8a

Per poter sperimentare il voto elettronico occorre una base legale: la Costituzione federale subordina infatti le consultazioni popolari all'osservanza di criteri ben precisi e la giurisprudenza del Tribunale federale esige che tali condizioni siano rispettate anche in occasione di votazioni consultive non vincolanti (DTF 104 Ia 228 seg. consid. 1a). A prescindere dal fatto che siano effettuate nell'ambito di votazioni consultive organizzate a tal fine o nel quadro di votazioni popolari federali ordinarie, le prove pilota devono garantire la libera formazione delle opinioni e l'espressione fedele e sicura della volontà dei cittadini (art. 34 cpv. 2 Cost.). Qualsiasi tipo di prova pilota richiede pertanto un'intensa preparazione, poiché è in gioco la fiducia che gli aventi diritto di voto ripongono nella democrazia semidiretta. Non potranno quindi essere tollerati errori, né dal punto di vista politico né sotto il profilo giuridico. Per questi motivi, prima di effettuare una prova pilota occorrerà ottenere l'assenso di tutte le collettività coinvolte. Per ogni prova si dovranno inoltre delimitare con precisione lo scrutinio, le collettività interessate e le persone autorizzate a prendervi parte (art. 8a cpv. 1 LDP). Solo in tal modo è possibile garantire la chiarezza necessaria per impedire tentativi di manipolazione e la violazione del segreto del voto (art. 8a cpv. 2 LDP). I dettagli potranno essere disciplinati soltanto quando si conosceranno le soluzioni possibili e le condizioni tecniche cui è subordinata la realizzazione delle stesse. Occorre pertanto delegare al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli (art. 8a cpv. 3).

Art. 9

Dall'istituzione del servizio civile sostitutivo (cfr. l'art. 59 cpv. 1 Cost. e la legge federale del 6 ottobre 1995 sul servizio civile sostitutivo, RS 824.0), il rispetto del principio dell'uguaglianza giuridica e del divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 1 e 2 Cost.) esige che il diritto di votare per corrispondenza anche in materia cantonale e comunale sia concesso, oltre che ai militari in servizio e alle persone che prestano servizio nella protezione civile, pure a quanti prestano servizio civile sostitutivo. Questa modifica riveste particolare importanza per i Cantoni (oggi soprattutto il Ti-

cino e il Vallese) che – per ragioni storiche – manifestano una certa riluttanza nei confronti del voto per corrispondenza in materia cantonale e comunale.

2.2 Titolo secondo: Votazioni (art. 10-15)

Art. 10 cpv. 1 e 1^{bis} (nuovo)

Negli anni scorsi si è auspicato a più riprese che si attui una pianificazione a lungo termine delle votazioni, affinché sia garantita una maggiore trasparenza e le relative date possano essere stabilite più facilmente. Lo scopo della normativa proposta è di tener conto di tale desiderio al fine di stabilizzare e, per quanto possibile, calmare il ritmo delle votazioni.

A tale scopo occorre iscrivere nella legge:

1. norme concernenti la determinazione delle domeniche riservate di principio alle votazioni popolari federali (cpv. 1);
2. la garanzia che in futuro il Consiglio federale stabilirà e comunicherà con almeno quattro mesi d'anticipo quali testi saranno posti in votazione, salvo per quanto concerne le leggi federali urgenti (cpv. 1^{bis}).

È difficile stabilire un sistema che consenta di fissare la data delle prime due votazioni popolari federali dell'anno civile, poiché:

1. in gennaio e all'inizio del mese di febbraio non è possibile organizzare votazioni giacché la legge (art. 11 cpv. 3 LDP) esige che i votanti ricevano il materiale di voto con almeno tre settimane di anticipo; la distribuzione di tale materiale avverrebbe quindi in concomitanza con le festività natalizie e di Capodanno, periodo in cui le poste sono già sovraccaricate di lavoro. Non è possibile organizzare votazioni neppure per il mese di luglio giacché molti cittadini sono in vacanza;
2. a causa della mancanza di spazio e al fine di evitare che si confonda il materiale di voto occorre prevedere un intervallo di almeno otto settimane tra una votazione e l'altra;
3. dal mercoledì delle Ceneri sino a Pentecoste e al Corpus Domini, le ricorrenze dell'anno civile si sovrappongono a quelle del calendario festivo o ecclesiastico.

Il *capoverso 1^{bis}* mira a garantire che tutti gli interessati dispongano di un lasso di tempo sufficiente per preparare la campagna precedente la votazione. Impone pertanto al Consiglio federale di stabilire quali testi saranno posti in votazione almeno quattro mesi prima della medesima. Va tuttavia prevista una deroga per le leggi federali urgenti. Tali leggi devono essere sottoposte al voto del Popolo nel termine di un anno se entro cento giorni dalla loro entrata in vigore è stato lanciato con successo il referendum (art. 59 LDP). Qualora non siano accettate in votazione popolare, devono inoltre essere abrogate un anno dopo la loro adozione da parte dell'Assemblea federale e non possono essere rinnovate (art. 165 cpv. 2 e 4 Cost.). Occorre pertanto evitare che le leggi federali urgenti decadano senza previa consultazione popolare soltanto perché l'applicazione della norma di cui al primo periodo del presente capoverso non consente più di disporre di una data per sottoporle al voto del

Popolo entro il termine previsto dalla Costituzione. Un siffatto modo di procedere violerebbe i diritti risultanti dalla democrazia diretta. Per quanto concerne i motivi, si rinvia inoltre al commento all'articolo 11 capoverso 3.

Art. 11 cpv. 3 terzo periodo (nuovo)

Da richieste formulate in lettere inviate alla Cancelleria federale e in ricorsi sulle votazioni risulta che un numero crescente di cittadini desidererebbe ricevere il materiale di voto prima di quanto avvenga sinora. Desideri simili sono stati espressi anche dai partiti e da altre associazioni attive a livello politico in relazione alla preparazione delle campagne precedenti le votazioni: per formulare le loro raccomandazioni di voto, le assemblee dei delegati devono poter discutere i disegni posti in votazione con piena conoscenza di causa. Lo stesso vale per numerose associazioni private che organizzano conferenze prima delle votazioni. Queste ultime devono quindi essere organizzate in modo da rispondere il più possibile alle esigenze del cittadino. Per non rendere oltremodo onerose le campagne precedenti le votazioni e non causare problemi ai Cantoni in caso di elezioni concomitanti a votazioni, il nostro Collegio, vista la netta opposizione manifestata dagli enti consultati, rinuncia ad anticipare la distribuzione del materiale di voto. La Cancelleria federale soddisferà invece i bisogni d'informazione degli interessati con maggiore anticipo mettendo loro a disposizione le spiegazioni su Internet al più tardi sei settimane prima del giorno della votazione. Per il resto, si rinvia all'allegato 1.

Art. 12 cpv. 3 (nuovo)

Le forme tradizionali di voto presuppongono l'utilizzazione di schede ufficiali (art. 12 cpv. 1 lett. a, 38 cpv. 1 lett. b e 49 cpv. 2 lett. a LDP), che possono essere riempite o modificate soltanto a mano (art. 12 cpv. 1 lett. b, 38 cpv. 1 lett. c e 49 cpv. 2 lett. c LDP). Queste condizioni di validità non possono essere applicate alle prove pilota del voto elettronico. Anche tale forma di voto necessita tuttavia di una precisa delimitazione tra i casi in cui la volontà dell'elettore o del votante è espressa validamente e quelli in cui è invece manifestata in modo illecito, per esempio al fine di evitare che un avente diritto voti più volte o che persone non autorizzate (ossia persone che non hanno diritto di voto o che intendono votare sotto falso nome) partecipino allo scrutinio. La delimitazione deve essere operata dal diritto dei Cantoni che svolgono prove pilota del voto elettronico. Le disposizioni cantonali esecutive richiedono, per essere valide, l'approvazione del Consiglio federale (art. 91 cpv. 2 LDP). Il nostro Collegio subordinerà il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 8a LDP a tale approvazione.

Art. 14 cpv. 2

La novità proposta consiste nell'impartire ai Cantoni un termine massimo (13 giorni) per pubblicare i risultati parziali cantonali nei rispettivi Fogli ufficiali. Senza un siffatto termine non sarebbe più possibile procedere per tempo all'accertamento dell'esito della votazione a livello federale, poiché nell'ambito della riforma giudiziaria la competenza di giudicare i ricorsi è stata attribuita al Tribunale federale e sottratta al Consiglio federale (art. 189 cpv. 1 lett. f Cost.). Quest'ultimo non può quindi più decidere i ricorsi sulle votazioni e accertare nel contempo l'esito delle stesse (cfr. art. 15 e 81 LDP). Questo comporterà inevitabilmente ritardi. Occorre pertanto

adottare misure atte a impedire che il corretto funzionamento della democrazia sia ostacolato mediante una valanga di ricorsi sulle votazioni orchestrati ad arte (cfr. anche il commento all'art. 15). Tali misure comprendono la fissazione di un termine per la pubblicazione ufficiale dei risultati cantonali delle votazioni. Se del caso, occorrerà pubblicare un numero speciale del Foglio ufficiale. Questo modo di procedere corrisponde a quello proposto per le elezioni del Consiglio nazionale (cfr. il commento all'art. 52 cpv. 2).

Art. 15 cpv. 4 (nuovo)

Se sinora l'accertamento ufficiale del risultato della votazione e la decisione di ricorsi sulla stessa spettavano alla medesima autorità (Consiglio federale), che procedeva quasi simultaneamente a entrambe le operazioni, le modifiche introdotte nell'ambito della riforma giudiziaria (art. 189 cpv. 1 lett. f Cost.) richiedono che queste due fasi siano separate. Di regola, il Consiglio federale potrà accertare l'esito della votazione soltanto dopo che il Tribunale federale si sarà pronunciato con decisione passata in giudicato su tutti i ricorsi interposti contro la stessa. Le relative proposte sono presentate nel messaggio concernente la nuova legge sul Tribunale federale (FF 2001 3764).

Come tuttavia viepiù **dimostrato** negli ultimi anni¹, il fatto di dover attendere l'accertamento dei risultati prima di porre in vigore un atto normativo può comportare gravi inconvenienti per il Paese, segnatamente nei casi in cui imperativi del diritto internazionale o nazionale richiedono che si agisca rapidamente, nell'interesse della collettività. Simili svantaggi contraddirebbero tra l'altro la volontà democraticamente espressa dalla maggioranza dei votanti. Le leggi federali dichiarate urgenti correrebbero persino il rischio di decadere una volta scaduto il termine di un anno fissato dalla Costituzione federale poiché l'emanazione tempestiva del decreto di accertamento in cui si attesta che sono state approvate dal Popolo è stata ostacolata da una valanga di ricorsi. È quanto mostra la tabella 1:

Tabella 1

| Fasi | Tempo minimo richiesto, in giorni |
|---|-----------------------------------|
| Pubblicazione nel Foglio federale rispettivamente nella Raccolta ufficiale | 10 giorni |
| Termine di referendum | 100 giorni |
| Esame delle firme | 30 giorni |
| Fissazione della data della votazione popolare (di regola quattro date l'anno) | 30 giorni |
| Organizzazione corretta della votazione, secondo le pertinenti disposizioni | 95 giorni |
| Pubblicazione del risultato della votazione nel Foglio ufficiale cantonale, ricorsi al Governo cantonale e relative decisioni | 28 giorni |
| Proposizione del ricorso sulla votazione | 5 giorni |
| <i>Totale intermedio</i> | <i>298 giorni</i> |

¹ Le note al testo figurano a pag. 25.

| Fasi | Tempo minimo richiesto, in giorni |
|---|-----------------------------------|
| Lasso di tempo riservato per la decisione <i>finale</i> del Tribunale federale, compresa la relativa notifica | 37 giorni |
| Procedura sino al decreto d'accertamento del Consiglio federale | 15 giorni |
| Pubblicazione nel Foglio federale rispettivamente nella Raccolta ufficiale | 15 giorni |
| <i>Totale</i> | <i>365 giorni</i> |

Per questi motivi, se l'esito della votazione è indubbio, l'autorità competente (Consiglio federale o Parlamento) deve poter provvisoriamente mettere in vigore leggi o decreti federali concernenti l'approvazione di trattati internazionali o mantenere in vigore leggi federali urgenti prima della fine della procedura di accertamento, sempreché la modifica giuridica interessata (o il suo mantenimento, in caso di legislazione d'urgenza) non possa subire ritardi (art. 15 cpv. 4 LDP).

2.3 Titolo terzo: Elezione del Consiglio nazionale (art. 16-57)

2.3.1 Capitolo 1: Disposizioni generali (art. 16-20a)

Art. 16 cpv. 2 e 17 frase introduttiva

La nozione di «Semicantone» non è stata recepita negli articoli 1 e 142 capoverso 4 Cost. Gli articoli 16 capoverso 2 e 17 frase introduttiva LDP devono pertanto essere adeguati di conseguenza.

2.3.2 Capitolo 2: Sistema proporzionale (art. 21-46)

Art. 22 cpv. 2 e 3

Nelle proposte occorrerà indicare anche il sesso dei singoli candidati (art. 22 cpv. 2). Conformemente a quanto richiesto dal Cantone di Berna, si esigerà inoltre che invece dell'anno di nascita sia indicata la data esatta di nascita dei candidati. Considerato il breve lasso di tempo a disposizione per la verifica delle candidature, questo consentirà di individuare eventuali indicazioni inesatte dell'età, di impedire le doppie candidature vietate dalla legge e di accertare rapidamente l'eleggibilità dei candidati che raggiungono l'età elettorale soltanto nell'anno dell'elezione.

Art. 23 secondo periodo (nuovo)

L'articolo 23 LDP precisa che una lista è ammessa (cfr. art. 29 cpv. 3 LDP) soltanto se reca una denominazione che consente di *distinguerla* inequivocabilmente dalle altre. L'articolo 31 capoverso 1^{bis} esige che le liste *sotto-congiunte* abbiano *tutte la medesima* denominazione *principale*. Queste due disposizioni si *completano* a vicenda. La *ratio legis* è di ammettere unicamente le *sotto-congiunzioni di liste operate in seno al medesimo partito*. Il rispetto di questa condizione è garantito dal fatto

che tutte le liste sotto-congiunte recano la *stessa denominazione principale*. I gruppi *indipendenti* che intendono «unirsi» soltanto per le elezioni al Consiglio nazionale come «ali» diverse del «medesimo» «partito» devono farlo *prima* di presentare le loro proposte di candidatura *scegliendo una denominazione principale comune a tutte le liste* (cfr. Boll. Uff. 1993 N 2486 seg.). È tuttavia indispensabile che i rappresentanti dei firmatari di tali proposte si accordino in merito alla designazione ufficiale di una lista privilegiata cui saranno attribuite le linee considerate come suffragi di complemento delle schede denominate in modo lacunoso, ossia recanti soltanto la *denominazione principale comune a tutte le liste* (art. 37 cpv. 2^{bis}). Solo in tal modo si può evitare che:

- *suffragi di complemento* provenienti da schede incomplete di una delle liste concorrenti che recano la medesima denominazione principale siano convertiti in voti *non emessi* mediante decisioni poco trasparenti dei partiti interessati; una simile operazione potrebbe infatti ledere *terzi* in violazione del principio della buona fede (cfr. art. 5 cpv. 3 Cost.);
- non sia *in parte* rispettata la *volontà chiaramente espressa dagli elettori* e sia pertanto violato l'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale; una siffatta tutela della volontà dell'elettorato era già garantita dalla vecchia Cost. quale diritto costituzionale non scritto (cfr. DTF 124 I 57, 121 I 190 consid. 3a, 12 consid. 5b aa, 119 Ia 272 consid. 3a e la costante giurisprudenza anteriore).

Conferendo a tutti gli aventi diritto di voto la facoltà di esigere che il risultato di un'elezione non sia riconosciuto se non è l'espressione fedele e *sicura* della libera volontà dei cittadini, il diritto costituzionale esclude qualsiasi suffragio la cui presa in considerazione potrebbe essere lasciata al libero arbitrio dei partiti. L'importanza di questo principio è dimostrata dalla decisione del legislatore federale di rendere impossibili le doppie candidature nello stesso Cantone (art. 27 cpv. 1 LDP; a tal proposito cfr. FF 2000 2123-2126).

Art. 24 cpv. 3 (nuovo)

Il nuovo articolo 24 capoverso 3 LDP accorda agevolazioni amministrative ai partiti politici, rese possibili dagli articoli 137 e 147 della Costituzione federale. In virtù della nuova disposizione, i partiti che si sono fatti registrare per tempo e regolarmente (cfr. il commento all'art. 76a) presso la Cancelleria federale e *non presentano più di una proposta* sono dispensati dall'obbligo di raccogliere e di fare attestare le firme richieste dalla legge. Le due condizioni poste dall'articolo 24 capoverso 3 sono indispensabili poiché senza di esse si incoraggerebbe ancor più la tendenza alla dispersione delle liste, disorientando ulteriormente l'elettorato e compromettendo la regolarità dei risultati. I gruppi che si costituiranno soltanto in vista delle elezioni o che non adempiranno le condizioni – volutamente poco severe – cui è subordinata la registrazione avranno come in precedenza la possibilità di essere ammessi allo scrutinio raccogliendo il numero di firme richieste dalla legge. Lo stesso vale per i partiti che presenteranno più proposte di candidatura: in tal caso questi ultimi dovranno riunire il numero di firme prescritto dalla LDP per ciascuna lista presentata. Ogni lista dovrà inoltre essere firmata da tutti i *candidati*. Quest'esigenza garantisce che nessuno sia candidato suo malgrado e consente soprattutto di impedire che terzi approfittino del divieto delle doppie candidature extracantonali (art. 27 cpv. 2 LDP) per

iscrivere a loro insaputa persone ad essi invise su liste di altri Cantoni e comprometterne definitivamente l'elezione. La proposta formulata dal Cantone di Zurigo nell'ambito della procedura di consultazione (ridurre il numero di firme richieste per tutte le liste recanti la medesima denominazione che hanno ottenuto un seggio in occasione dell'elezione precedente) non rappresenta un'alternativa valida poiché nuovi gruppi ad hoc potrebbero riprendere senza problemi il nome di partiti che si sono dissolti al fine di approfittare dei vantaggi offerti.

Art. 37 cpv. 2^{bis} secondo periodo

Il capoverso 2^{bis} descrive la conseguenza giuridica del fatto che tra più liste recanti la stessa denominazione principale sia stata designata una lista privilegiata (cfr. il commento all'art. 23).

Art. 38 cpv. 5 (nuovo)

Si rinvia al numero 2.2 (commento all'articolo 12 capoverso 3).

Art. 39 lett. d ed e

La designazione di una lista privilegiata (*art. 23 e 37 cpv. 2^{bis}*) consente di attribuire in modo preciso tutti i suffragi. Ci si potrà quindi risparmiare il compito estremamente gravoso di stabilire le somme dei voti personali e dei suffragi di complemento delle singole liste ottenuti nell'ambito di una sotto-congiunzione o, se del caso, di una congiunzione tra liste di uguale denominazione.

Art. 40 cpv. 1

Talvolta, alcuni Cantoni hanno *pubblicato* nel loro Foglio ufficiale un quoziente per l'attribuzione dei mandati tra liste congiunte che non era stato *calcolato correttamente*. Se dalla divisione del numero di suffragi di partito di tutte le liste per il numero dei mandati da assegnare aumentato di un'unità risultava un numero intero, non si è infatti considerato quale *numero determinante per la ripartizione l'intero immediatamente superiore* al quoziente ottenuto. In circostanze meno favorevoli, questo errore di calcolo avrebbe potuto *costringere ad attribuire un numero di mandati superiore a quelli disponibili* (cfr. FF 1993 III 348). Una simile disattenzione non deve pertanto più ripetersi (cfr. FF 2000 2127).

Nel 1976 l'articolo 17 capoverso 1 della legge federale del 14 febbraio 1919 circa l'elezione del Consiglio nazionale (RU 35 471; CS 1 174), la cui formulazione era corretta, è stato sostituito – nel senso di una «nuova redazione senza modificazione materiale» (FF 1975 I 1337) - dall'articolo 40 capoverso 1 LDP, secondo il quale il quoziente «numero dei suffragi di tutte le liste: (numero dei mandati + 1)» deve essere «arrotondato» al numero intero immediatamente superiore. Un numero intero non può tuttavia essere *arrotondato*.

Una volta scoperto questo errore del legislatore, nel 1994 si è evitato il rischio di creare situazioni incostituzionali correggendo la legge federale sui diritti politici. A causa di una svista, tale modifica non è tuttavia stata ripresa nella versione *italiana* della novella legislativa del 18 marzo 1994, nonostante il relativo messaggio fornisse spiegazioni circostanziate in materia (FF 1993 III 348 seg.). Nell'ambito della presente revisione

parziale, si coglie pertanto l'occasione per porre rimedio a questa svista, conformemente a quanto richiesto recentemente dal Consiglio nazionale (BU 1999 N 2372).

2.3.3 Capitolo 3: Sistema maggioritario (art. 47-51)

Art. 49 cpv. 3 (nuovo)

Si rinvia al numero 2.2 (commento all'art. 12 cpv. 3).

2.3.4 Capitolo 4: Pubblicazione dei risultati e verificaione dei poteri (art. 52-53)

Art. 52 cpv. 2

Analogamente a quanto avvenuto in materia di votazioni popolari, nell'ambito della riforma giudiziaria (art. 189 cpv. 1 lett. f Cost.) la competenza di giudicare in ultima istanza i ricorsi sulle elezioni è stata attribuita al *Tribunale* federale. La fase della trattazione dei ricorsi e quella dell'accertamento ufficiale dei risultati elettorali sono quindi separate sia sotto il profilo temporale sia per quanto concerne l'autorità competente. Di conseguenza, il neoeletto Consiglio nazionale potrà accertare la validità delle nomine soltanto dopo che il Tribunale federale si sarà pronunciato con decisione passata in giudicato su tutti i ricorsi sull'elezione (cfr. anche il commento all'art. 15).

Occorre pertanto adottare misure atte a evitare che dopo le elezioni si impedisca al Parlamento di iniziare tempestivamente i suoi lavori presentando una valanga di ricorsi orchestrati ad arte. Tra tali misure rientra anche il termine impartito ai Cantoni per pubblicare i risultati cantonali delle elezioni, se del caso in un numero speciale dei rispettivi Fogli ufficiali. Questo modo di procedere corrisponde a quello proposto per le votazioni popolari (cfr. il commento all'art. 14 cpv. 2). È utilizzato sin dal 1991; le circolari del Consiglio federale concernenti le elezioni al Consiglio nazionale impartiscono infatti ai Cantoni un termine identico a quello ora iscritto nella legge (8 giorni).

Art. 53 cpv. 1

Un'ulteriore misura volta a evitare che dopo le elezioni il Parlamento non possa iniziare per tempo i suoi lavori consiste (dal momento che la riforma giudiziaria ha separato la fase dell'esame dei ricorsi da quella dell'accertamento dell'esito delle elezioni) nel fissare nella legge il termine entro il quale il neoeletto Parlamento deve tenere la propria seduta costitutiva. In questo modo si riduce il rischio che a tale data sia ancora pendente un numero eccessivo di ricorsi sull'elezione e che sia pertanto messa in forse la legittimità della seduta costitutiva. Si propone di prevedere che tale seduta deve svolgersi il settimo lunedì seguente l'elezione (tra il 30 novembre e il 6 dicembre, a seconda degli anni). Questo termine minimo tiene conto delle diverse fasi procedurali previste dalla legge (cfr. tabella 2). La proposta formulata dal Cantone di Friburgo nell'ambito della procedura di consultazione (svolgimento della seduta costitutiva soltanto l'ottavo lunedì seguente l'elezione) non è attuabile; a causa

dei giorni festivi, nell'anno dell'elezione si dovrebbe infatti ridurre la durata della sessione invernale.

In seguito alla nuova ripartizione delle competenze, il Consiglio nazionale può accertare soltanto la validità delle nomine contro le quali non è stato presentato ricorso al Tribunale federale o impugnate mediante ricorsi su cui quest'ultimo si è pronunciato con decisione passata in giudicato.

Tabella 2

| Fasi | Tempo minimo richiesto, in giorni |
|--|---|
| Giorno dell'elezione: penultima domenica di ottobre (= 18-24 ottobre) | |
| Pubblicazione dei risultati nel Foglio ufficiale cantonale | 8 giorni |
| Termine per il ricorso in prima istanza (Governo cantonale) | 3 giorni |
| Notifica per posta | 1 giorno |
| Decisione del ricorso da parte del Governo cantonale | 10 giorni |
| Notifica per posta | 1 giorno |
| Termine per il ricorso al Tribunale federale | 5 giorni |
| Notifica per posta | 1 giorno |
| <i>Totale intermedio</i> | <i>29 giorni</i> |
| Lasso di tempo riservato per la decisione <i>finale</i> del Tribunale federale, compresa la relativa notifica | 13 giorni |
| <i>Numero totale di giorni dalla data delle elezioni a quella dell'inizio della nuova legislatura (art. 1 LRC: di regola l'ultimo lunedì di novembre [= tra il 24 e il 30 novembre], eccezionalmente il 1° lunedì di dicembre [= tra il 1° e il 7 dicembre])</i> | <i>almeno 42 giorni dalla data delle elezioni</i> |

I Cantoni di Uri e Soletta ritengono che questi termini (perentori) siano irrealistici e propongono pertanto di consentire che il ricorso sulla votazione sia interposto direttamente dinanzi al Tribunale federale. Questo creerebbe tuttavia problemi all'atto dell'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti, poiché il Tribunale federale non ha la stessa dimestichezza delle autorità locali con le peculiarità dei diversi circondari elettorali. La pressione del tempo non sarebbe pertanto eliminata bensì soltanto «spostata» sul Tribunale federale.

Sinora la costituzione del Consiglio nazionale non era disciplinata nella legge. L'articolo 3 capoverso 2 del regolamento del Consiglio nazionale (RS 171.13) stabilisce che quest'ultimo è costituito quando l'elezione di almeno due terzi dei membri è stata convalidata. Si tratta di una disposizione importante ai sensi dell'articolo 164 della Costituzione federale, poiché la Camera bassa non può assolutamente deliberare prima di essere stata costituita. Tale disposizione deve pertanto figurare in una legge federale. Potrebbe anche essere inserita nel diritto parlamentare. Tuttavia, lo stretto legame intercorrente tra la norma in esame e la verifica dei poteri induce a integrarla nell'articolo 53 capoverso 1 LDP. Nell'ambito della procedura di consultazione, il Cantone di Soletta, economiesuisse e l'Unione svizzera degli imprenditori hanno proposto di adeguare il numero minimo di membri richiesto per la costituzio-

ne del Consiglio nazionale al quorum costituzionale necessario per le deliberazioni delle Camere. Questa proposta merita di essere attuata. L'articolo 159 capoverso 1 Cost. esige soltanto che sia presente la maggioranza dei membri delle Camere e accorda pertanto priorità assoluta alla capacità di agire delle autorità.

2.3.5 Capitolo 5: Modificazioni durante il periodo di nomina (art. 54-57)

Art. 56 cpv. 1 e 3 primo periodo

Le agevolazioni concesse ai partiti regolarmente registrati (cfr. il commento all'art. 24 cpv. 3) richiedono l'adozione di una normativa speciale anche per i casi di subentro: dal momento che in tali casi non si esige più un numero minimo di firme, occorre stabilire chi è autorizzato ad approvare le nuove proposte di candidatura. Nel presente disegno si propone che tale competenza sia attribuita alla direzione cantonale del partito.

2.4 Titolo quarto: Referendum (art. 58-67b)

Art. 60a Liste delle firme in forma elettronica

L'8 ottobre 1999 il Consiglio nazionale ha accolto (Boll. Uff. 1999 N 2214 seg.) un postulato Andreas Gross (99.3321), non contestato dal nostro Consiglio, in cui si chiedeva che la Cancelleria federale pubblichi su una speciale pagina Internet i testi delle iniziative e delle domande di referendum per le quali è in atto la raccolta delle firme. Secondo l'autore dell'iniziativa, tale pubblicazione dovrebbe compensare le crescenti difficoltà – addebitabili, perlomeno negli agglomerati urbani, all'uso sempre più diffuso del voto per corrispondenza (cfr. allegato 1) – incontrate dai promotori di iniziative e domande di referendum nella raccolta delle firme.

Nel presente disegno si intende soddisfare una condizione necessaria per procedere a una rapida attuazione di questa prima fase di un progetto più ambizioso volto a consentire l'esercizio del diritto di voto con l'ausilio di mezzi elettronici. La soluzione deve essere adeguata alle esigenze del cittadino, ma anche semplice e praticamente priva di incidenze sotto il profilo finanziario. A porre problemi è soprattutto il fatto che i documenti scaricati per il tramite di un computer possono essere modificati: se la lista delle firme non contiene più tutte le indicazioni minime prescritte dalla legge, vi è il rischio che la validità delle firme appostevi ne risulti compromessa. Occorre pertanto precisare espressamente nella legge che chi scarica liste delle firme pubblicate in forma elettronica da autorità o da privati si assume la responsabilità per eventuali modifiche delle stesse provocate dalla diversa configurazione degli apparecchi EED utilizzati o risultanti da manipolazioni effettuate soltanto in seguito sul testo scaricato da Internet. Contrariamente a quanto auspicato dall'Unione svizzera delle arti e mestieri nell'ambito della consultazione, l'evoluzione tecnologica non consente infatti alle autorità di garantire per anni l'inalterabilità dei documenti da esse pubblicati in forma elettronica (e della versione cartacea di tali documenti!).

Come già rilevato, la pubblicazione di liste delle firme su Internet da parte della Cancelleria federale rappresenta soltanto la prima tappa di un processo volto a introdurre il voto elettronico. L'elaborazione di soluzioni adeguate richiederà una collaborazione intensa tra Comuni, Cantoni e Confederazione, l'abbandono di molte tradizioni ormai consolidate (comporterà per esempio un'armonizzazione dei registri elettorali) e, per diversi motivi, non sarà assolutamente comparabile a tentativi compiuti all'estero in questo settore, nonostante la forte mobilità della popolazione esiga un po' ovunque una maggiore flessibilità nella tenuta dei registri elettorali.

Il ritmo con cui si succedono le votazioni e la popolarità di cui godono a tutti i livelli della vita pubblica svizzera i diritti di partecipazione offerti dalla democrazia diretta (iniziativa popolare, referendum, mozione popolare ecc.) non hanno infatti uguali in nessun altro Paese.

Art. 66 cpv. 1 secondo periodo, cpv. 2 lett. a e b e 3

Capoverso 1: il meccanismo consistente nel pubblicare nel Foglio federale una semplice nota non impugnabile è già previsto dal diritto vigente. Serve a evitare ricorsi dilatori che non hanno alcuna incidenza sulla *riuscita* di una domanda di referendum e mirano soltanto – nel pieno disprezzo degli usi democratici – a ritardare l'entrata in vigore di una modifica legislativa nonostante non sia più possibile ottenere una decisione del Popolo (cfr. FF 1993 III 355 e 358; GAAC 53.19; FF 1988 II 982-995).

In virtù del diritto vigente, simili note devono essere pubblicate soltanto se non è raggiunta almeno la *metà* del numero di firme richieste dalla Costituzione. La modifica proposta prevede invece che tale meccanismo si applica se le firme valide raccolte sono inferiori di oltre diecimila unità a tale numero.

L'esperienza insegna che le domande di referendum che raccolgono tra le 25 000 e le 40 000 firme sono estremamente rare. Negli ultimi vent'anni tale caso si è infatti verificato soltanto due volte. La modifica proposta avrà invece come conseguenza che nei casi urgenti si potrà stabilire più celermente se porre in vigore il nuovo diritto o organizzare la votazione popolare. Questo avrà ripercussioni soprattutto negli anni in cui si svolgono le elezioni e per quanto concerne le leggi federali urgenti con base costituzionale. Nel primo caso non è infatti possibile indire votazioni popolari federali durante il mese di settembre. Quanto al secondo caso, va rammentato che le leggi federali urgenti dotate di base costituzionale per cui è chiesta la votazione popolare decadono un anno dopo la loro adozione da parte dell'Assemblea federale se nel frattempo non sono state accettate dal Popolo (art. 165 cpv. 2 Cost.). Paradossalmente, i termini diversi cui sono subordinate tali leggi hanno come conseguenza che l'arma più efficace contro la legislazione d'urgenza contestata non è la netta *riuscita* di un referendum bensì la sua *non riuscita* con almeno la metà delle firme richieste. Le possibilità di ricorso consentono di ritardare in modo decisivo la votazione popolare (cfr. tabella 1). In uno Stato democratico, una siffatta situazione è inaccettabile. Aumentando il numero di firme richieste affinché la Cancelleria federale accerti la non riuscita del referendum con una decisione si riduce considerevolmente il rischio che essa si verifichi.

Capoverso 2: la Cancelleria federale dovrebbe poter impiegare parte del suo personale per nuovi compiti importanti anziché per controlli in materia di diritti popolari. Occorre pertanto rinunciare ai controlli delle attestazioni del diritto di voto imposti dal diritto vigente, nonostante si constatino regolarmente dimenticanze (mancanza

della data, dell'indicazione del numero di firme attestate o del bollo ufficiale o mancata menzione della qualità ufficiale del funzionario attestatore) delle autorità competenti in virtù del diritto cantonale (soprattutto dei Comuni). Sinora tali controlli sono stati effettuati per campionatura.

In un'epoca caratterizzata da un'enorme mobilità della popolazione è impossibile (se non impiegando risorse spropositate) verificare in dettaglio e senza tollerare la benché minima lacuna se una domanda di referendum sia riuscita o meno. Nel complesso, le sviste in materia di attestazione che mettono in pericolo la riuscita di un referendum sono compensate da quelle che contribuiscono a determinarne il successo. L'obbligo di aggiungere la propria firma autografa all'annotazione in stampatello del nome, introdotto nel 1996, ha consentito alla Cancelleria federale di ridurre in media dal 3,45 per cento all'1,48 per cento il numero delle firme da stralciare.

Capoverso 3: riteniamo che l'evoluzione sopradescritta giustifichi anche l'adozione di un'ulteriore misura di risparmio. In futuro le firme dovranno pertanto essere contate soltanto sino al raggiungimento del numero stabilito dalla Costituzione federale. Questo sistema corrisponde alla prassi seguita ad esempio nel Cantone di Zurigo per le iniziative e le domande di referendum cantonali, prassi che ha del resto dato buona prova di sé. Consente di risparmiare forze lavoro e di verificare più celermente se una domanda di referendum è riuscita. V'è da attendersi che a lungo termine i comitati referendari depositino un numero di firme non di molto superiore a quello richiesto dalla Costituzione (con un piccolo margine di sicurezza).

Nella consultazione, i Cantoni Grigioni, Vaud e Vallese, l'UDC e l'Unione svizzera delle arti e mestieri hanno espresso dubbi circa questa misura, sostenendo che il numero di firme raccolte a sostegno di una domanda di referendum può costituire un'informazione importante per la campagna precedente la votazione. Le esperienze degli ultimi anni dimostrano tuttavia che nella maggior parte dei casi i comitati forniscono già spontaneamente ai media elenchi dettagliati delle firme attestate nei singoli Cantoni. Considerato l'esiguo numero di firme che devono in seguito essere stralciate dalla Cancelleria federale, l'incremento dell'informazione è minimo e non giustifica più l'onere lavorativo supplementare imposto alle autorità.

Art. 67b cpv. 1

Si rinvia al numero 2.3.1 (commento agli art. 16 cpv. 2 e 17 frase introduttiva).

2.5 Titolo quinto: Iniziativa popolare (art. 68-76)

Art. 69a Lista delle firme in forma elettronica

Si rinvia al numero 2.4 (commento all'art. 60a).

Art. 72 cpv. 1 secondo periodo, cpv. 2 e 3

Si rinvia al commento all'articolo 66. Per quanto concerne le iniziative popolari, l'obbligo di aggiungere la propria firma autografa all'annotazione in stampatello del nome, iscritto nella legge nel 1996, ha consentito alla Cancelleria federale di ridurre in media dal 2,48 all'1,21 per cento il numero delle firme da stralciare.

2.6

Titolo quinto a: Registro dei partiti (art. 76a)

Art. 76a

In occasione dell'adozione della nuova Costituzione federale, la funzione dei partiti è stata espressamente sancita nella legge fondamentale. Tale ancoramento deve ora essere confermato in modo misurato nella LDP. L'istituzione di un registro è una condizione imprescindibile per qualsiasi disciplinamento in materia di partiti. Per quanto concerne la registrazione, il nostro Consiglio fa esclusivamente affidamento sulla *volontarietà* della relativa richiesta, che sarà ricompensata con talune agevolazioni (cfr. il commento all'art. 24 cpv. 3), sempreché questo sia compatibile con il principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.).

Capoverso 1: la disposizione proposta esige che i partiti che intendono farsi registrare abbiano scelto la forma giuridica dell'associazione (art. 60-79 CC, RS 210) e si dotino pertanto di statuti e degli organi prescritti dalla legge (a tal proposito cfr. il commento agli art. 24 cpv. 3 e 56 cpv. 1). Occorre inoltre evitare di dover registrare gruppi costituiti a mero titolo di prova, privi di possibilità di sopravvivenza o di un sostegno minimo nella popolazione e consentire quindi l'iscrizione soltanto alle associazioni politiche attive in un numero minimo di Cantoni per il tramite di almeno un deputato in seno al Consiglio nazionale o di una deputazione di tre membri in tre parlamenti cantonali.

Il *capoverso 2* fissa le condizioni cui è subordinata l'iscrizione nel registro. Il partito che intende farvisi registrare è tenuto a fornire alla Cancelleria federale un esemplare dei suoi statuti (e le relative modifiche), a comunicarle il proprio nome ufficiale in tutte le lingue ufficiali (a tal proposito può essere scelto un solo nome) nonché a indicare la propria sede e il nome e l'indirizzo del suo presidente e della persona preposta alla sua gestione o segreteria. Ulteriori indicazioni (quali per esempio numeri di telefono e di fax, indirizzi elettronici, nome di altri membri della direzione e indicazioni concernenti tali persone, elenco dei membri della presidenza delle sezioni cantonali del partito ecc.) possono ma non devono obbligatoriamente essere fornite alla Cancelleria federale.

Capoverso 3: alla stessa stregua di quanto effettuato dalla Segreteria generale dell'Assemblea federale per quanto concerne i legami di interessi dei deputati, la Cancelleria federale dovrà allestire un registro accessibile al pubblico e relativo alle indicazioni e ai documenti forniti dai partiti. Conformemente a quanto previsto dalla nuova Costituzione federale (art. 163 cpv. 1 e 164 cpv. 2 Cost.) gli altri dettagli dovranno essere disciplinati in un'ordinanza del Parlamento.

2.7

Titolo sesto: Rimedi di diritto (art. 77-82)

Art. 77 cpv. 2

La nuova ripartizione delle competenze in materia di elezioni e votazioni federali (decisione dei ricorsi da parte del Tribunale federale, accertamento dei risultati da parte del Consiglio federale, in caso di votazioni, e del Consiglio nazionale, in caso di elezioni alla Camera bassa) risultante dalla già citata riforma giudiziaria rende necessaria l'adozione di diverse misure intese a garantire che tutte le operazioni si

svolgano tempestivamente e che i testi posti in votazione possano essere messi in vigore senza ritardi e le leggi federali urgenti non debbano essere abrogate (cfr. anche il commento agli art. 14 cpv. 2, 15 cpv. 4 e 53 cpv. 1). Tra tali misure rientra anche quella prevista nel presente articolo per evitare che il diritto di ricorso sia esercitato a fini *dilatatori*.

Si intende infatti impedire che un ricorso sia inviato mediante posta B al solo scopo di ritardarne l'esame almeno sino a dopo la scadenza del termine di ricorso assoluto (dopo la pubblicazione dei risultati nel Foglio ufficiale cantonale). A tal fine, il capoverso 2 prevede che i ricorsi devono *pervenire* al governo cantonale al più tardi il quarto giorno dopo la pubblicazione dei risultati nel Foglio ufficiale del Cantone. Questa disposizione ricalca quella introdotta con successo nel 1994 per quanto concerne la presentazione delle liste per le elezioni al Consiglio nazionale. Nella procedura di consultazione, i Cantoni di Zurigo, Lucerna, Uri, Friburgo, Soletta e Vallese nonché l'Unione svizzera degli imprenditori ed economiesuisse hanno criticato questa soluzione. Tuttavia le alternative proposte impedirebbero la costituzione tempestiva del Consiglio nazionale o costringerebbero il Tribunale federale ad assumersi l'onere dell'accertamento dei fatti, compito che le autorità cantonali di primo grado possono svolgere molto più celermente. Di regola chi interpone ricorso può garantire mediante *lettre signature* (LSI) che quest'ultimo pervenga al governo cantonale il giorno successivo. In definitiva, la soluzione scelta dal nostro Consiglio comporta lo stesso risultato di quella proposta dal Cantone di Friburgo, lasciando tuttavia al ricorrente la libertà di scegliere se inviare il ricorso o consegnarlo personalmente.

Art. 80 cpv. 2 secondo periodo

Il nuovo periodo proposto precisa che, contrariamente a quanto sostenuto da taluni esponenti della dottrina², non è possibile ricorrere contro semplici note in cui è indicato che un'iniziativa popolare o una domanda di referendum non ha manifestamente raccolto il numero di firme valide prescritto dalla Costituzione federale. Questa precisazione, come del resto quelle inserite negli articoli 66 e 72, ma anche negli articoli 14, 15 e 77 (cfr. il commento a tali disposizioni), è volta a prevenire la presentazione di ricorsi privi di possibilità di successo e interposti a fini meramente dilatatori. Segnatamente in occasione di referendum contro leggi federali urgenti, qualsiasi oppositore potrebbe infatti impedire che il nuovo diritto sia mantenuto in vigore eludendo la decisione scaturita dalle urne per il tramite di siffatti ricorsi.

2.8 Titolo settimo: Disposizioni comuni (art. 83-87)

Art. 86a Campagne informative sulle elezioni

Nel numero 138 del circostanziato parere del 9 settembre 1998 (FF 1998 3756-3786) concernente l'iniziativa parlamentare della CIP-N (98.429) Quote minime per le candidature femminili alle elezioni del Consiglio nazionale (FF 1998 3747-3755), il nostro Consiglio si era già dichiarato disposto a esaminare e, se del caso, ad adottare misure volte a promuovere l'eguaglianza politica tra donna e uomo. In tale ambito si era per esempio riproposto di svolgere campagne informative e di sensibilizzazione (presso le famiglie, mediante messaggi radiofonici e televisivi, in occasione della partecipazione dei suoi membri a trasmissioni di carattere politico) o di invita-

re gli elettori, nelle istruzioni per le elezioni al Consiglio nazionale, a esercitare il loro diritto di voto e a favorire anche l'uguaglianza politica dei sessi.

Il 12 marzo 2000 l'iniziativa popolare federale «per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)» è stata respinta da Popolo e Cantoni (FF 2000 2656 e 2660). Le Camere hanno inoltre deciso di non dar seguito a due iniziative parlamentari della CIP-N (98.429 e 99.403) (FF 1998 3747-3786, 1999 2666-2676; Boll. Uff. 1998 N 1805-1824, S 1186-1194, 1999 S 479-484, N 714-734). Per il momento la soluzione delle quote femminili (candidature o seggi) non è quindi in grado di ottenere il consenso della maggioranza.

Va inoltre rilevato che nell'ambito delle elezioni al Consiglio nazionale del 24 ottobre 1999 le candidature femminili, che nel 1995 avevano quasi raggiunto il 35 per cento, sono diminuite (in cifre assolute) in diversi Cantoni e a livello nazionale (candidature femminili 1995: 990, 1999: 983; candidature maschili 1995: 1844, 1999: 1862; allegato 2).

Tuttavia il mandato costituzionale è rimasto immutato: il legislatore deve infatti garantire l'uguaglianza di fatto tra uomo e donna (art. 8 cpv. 3 secondo periodo Cost.).

Il nostro Consiglio riprende pertanto la proposta formulata nel parere del 9 settembre 1998 presentando una disposizione che fornisce la base legale per campagne informative volte a promuovere la partecipazione al voto, a incitare le donne a candidarsi per le elezioni del Consiglio nazionale e a sensibilizzare l'elettorato sulla questione delle pari opportunità tra uomo e donna in ambito politico.

In un opuscolo pubblicato in occasione delle elezioni al Consiglio nazionale del 1999, la Cancelleria federale ha esortato gli elettori – in nome della democrazia – a recarsi alle urne, rendendoli attenti sul fatto che la Camera bassa rispecchia la popolazione svizzera, composta per metà da donne. In una circolare abbiamo inoltre richiamato l'attenzione dei Governi cantonali sulla questione della sottorappresentanza femminile in Consiglio nazionale, pregandoli di sensibilizzare gli elettori su questo squilibrio e di indicar loro le possibilità esistenti per porvi rimedio.

Nonostante dalla procedura di consultazione siano emersi risultati divergenti, il nostro Collegio resta convinto che il mandato costituzionale vada preso sul serio e che la disposizione proposta persegua in modo misurato l'uguaglianza delle opportunità tra uomo e donna in ambito politico e un incremento del tasso di partecipazione alle urne. Come in precedenza, spetterà comunque anzitutto ai partiti e ai gruppi presentare un numero equilibrato di candidature maschili e femminili.

2.9 Complemento alla legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (art. 1)

Si rinvia al numero 2.1 (commento agli art. 5 cpv. 3 e 8a).

3 Consequenze

3.1 Consequenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

3.1.1 Per la Confederazione

Il disegno proposto non comporterà alcuna spesa supplementare immediata per la Confederazione. Solo i crediti destinati a finanziare le campagne informative e di sensibilizzazione dovranno (a tempo debito) essere chiesti e concessi nell'ambito dell'adozione del preventivo. Da un'indagine compiuta prima delle elezioni del Consiglio nazionale del 1999 è emerso che l'importo delle spese per tali campagne oscillerebbe tra 0,5 e 1 milione di franchi.

Il presente disegno permetterà inoltre di evitare un incremento delle spese in materia di personale. Le modifiche proposte per quanto concerne il controllo delle iniziative popolari e delle domande di referendum consentiranno infatti alla Confederazione di risparmiare complessivamente 1,3 posti. La tenuta e la pubblicazione del registro dei partiti richiederanno tuttavia l'impiego di personale in seno alla Cancelleria federale. Lo stesso vale per l'obbligo di mettere a disposizione su Internet le liste delle firme concernenti le iniziative popolari e le domande di referendum per le quali è in atto la raccolta delle firme e per i lavori destinati a consentire l'introduzione del voto elettronico. Nel complesso, il progetto proposto non avrà quindi incidenze sull'effettivo del personale e sulle relative spese.

3.1.2 Per i Cantoni e i Comuni

Nell'ambito della preparazione delle elezioni al Consiglio nazionale, le agevolazioni introdotte a favore dei partiti di cui all'articolo 24 capoverso 3 LDP dovrebbero consentire di sgravare considerevolmente i Cantoni durante la verifica e l'allestimento definitivo delle proposte di candidatura, fase in cui occorre lavorare molto celermente. I partiti registrati che presenteranno un'unica lista non saranno infatti più tenuti a farla firmare da un numero minimo di elettori (per i partiti non registrati, la legge esige invece 400 firmatari nei Cantoni molto popolosi, 200 firmatari nei Cantoni di media grandezza e 100 firmatari nei Cantoni poco popolosi). Di conseguenza i Cantoni saranno dispensati dall'obbligo di verificare tali firme. A lungo andare, i diversi meccanismi previsti nel disegno per promuovere la concentrazione delle liste dovrebbero pure sgravare leggermente i Cantoni negli anni delle elezioni.

3.2 Altre conseguenze

Il disegno comporta un vantaggio per tutti i partiti rappresentati in seno al Consiglio nazionale, ossia la facoltà di farsi registrare e il conseguente esonero dall'obbligo di far firmare le proposte di candidatura per le elezioni alla Camera bassa da un numero minimo di elettori.

La presente revisione parziale non è annunciata nel programma di legislatura poiché non rientra tra i progetti più importanti.

Come la LDP vigente, il disegno proposto si fonda sulla norma che accorda alla Confederazione la competenza di disciplinare l'esercizio dei diritti politici a livello federale (art. 39 cpv. 1 Cost.).

La registrazione dei partiti e le agevolazioni amministrative a favore dei medesimi (art. 24 cpv. 3 e 76a LDP) rappresentano un primo concretamento dell'articolo 137 Cost. Le proposte intese a tenere maggiormente conto delle esigenze del cittadino in materia di diritti politici (art. 10, 11, 33, 60 e 68 LDP) pongono invece in essere la garanzia della libera formazione delle opinioni e dell'espressione fedele e sicura della volontà dei cittadini (art. 34 Cost.).

Le misure di risparmio rispettano i limiti imposti dal diritto costituzionale. In materia di diritti popolari (art. 66 e 72 LDP) non ledono infatti i diritti di nessuno. Concedono inoltre lo *status* di partito (art. 137 Cost.) e le corrispondenti agevolazioni (art. 24 cpv. 3 e 56 LDP) soltanto alle associazioni cui gli statuti, gli organi e la diffusione a livello nazionale garantiscono una certa longevità, che si sono fatte registrare e comunicano regolarmente i cambiamenti intervenuti (art. 76a LDP) e che concretano nel contempo gli sforzi profusi dal legislatore contro la dispersione delle liste. Nell'ambito delle elezioni al Consiglio nazionale sarà come in precedenza possibile costituire spontaneamente gruppi di qualsiasi genere. Dal momento che non potranno provare di avere una longevità comparabile a quella dei partiti sopraccitati, tali gruppi dovranno tuttavia continuare a dimostrare di godere di un certo sostegno presso la popolazione raccogliendo il numero minimo di firme richiesto dalla legge (art. 24 cpv. 1 LDP). La distinzione operata nel disegno tra partiti e altri gruppi costituiti soltanto in vista delle elezioni era già stata tracciata nella Costituzione federale (art. 137 Cost.).

Note

¹ Negli ultimi anni è accaduto a più riprese sia che leggi federali o accordi internazionali posti in votazione a seguito di un referendum abbiano dovuto essere messi in vigore *anticipatamente* dopo la consultazione popolare, sia che si sarebbe verificata una simile situazione qualora il referendum lanciato contro i testi in questione fosse riuscito. In entrambi i casi questo modo di procedere deroga alle disposizioni in materia di diritto referendario e alla legislazione sulle pubblicazioni ufficiali. Ecco alcuni esempi:

- a. Nella votazione del 17 maggio 1992, il Popolo ha accettato il *decreto federale concernente l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods e la legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods*, contro i quali da cerchie diverse e con motivazioni opposte era stato lanciato il referendum (FF 1992 I 1031 e 1033). Considerati gli interessi in gioco (rappresentanza della Svizzera in seno agli organi delle istituzioni), la legge e il decreto sono stati messi in vigore già il 29 maggio 1992 mediante firma dei relativi accordi (cfr. RU 1992 2567, 2570, 2571, 2644, 2646, 2678, 2680, 2705, 2707 e 2729), nonostante il decreto d'accertamento del Consiglio federale (923 685 sì [= 55.8%] contro 730 553 no [= 44.2%] per il decreto federale; 929 929 sì [= 56.4%] contro 718 254 no [= 43.6%] per la legge federale) abbia potuto essere pubblicato solo il 13 agosto 1992 (FF 1992 V 346-349).
- b. Nella votazione del 7 marzo 1993 il Popolo ha accettato la *legge federale del 9 ottobre 1992 concernente l'aumento dei dazi all'importazione sui carburanti*, contro la quale era stato lanciato con successo il referendum (FF 1993 I 497). Considerati gli interessi finanziari in gioco per la Confederazione, la modifica legislativa è stata messa in vigore, mediante decreto del Consiglio federale del 7 marzo 1993, già per l'8 marzo 1993 (cfr. RU 1993 955 seg.), nonostante il relativo decreto d'accertamento (1 259 373 sì [= 54.5%] contro 1 051 067 no [= 45.5%]) abbia potuto essere pubblicato soltanto il 27 aprile 1993 (FF 1993 I 1286).
- c. Una situazione simile a quella verificatasi nel caso delle istituzioni di Bretton Woods (cfr. lett. a) si è avuta nel 1995 in occasione dell'adesione al nuovo sistema di accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC): per poter usufruire di importanti vantaggi supplementari, la Svizzera era tenuta a depositare il documento di ratifica prima del 1° luglio 1995 (cfr. RU 1995 2113-2115 [decreto del 16 dicembre 1994 concernente l'approvazione degli accordi] e 2117 [*Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio*]). Al fine di riuscire in questo intento (l'accordo era stato concluso il 15 aprile 1994 a Marrakech in seguito a trattative lunghe e complesse), si è dovuto fissare la data per un'eventuale votazione popolare al 25 giugno 1995, ultimo termine possibile (decreto del Consiglio federale del 25 maggio 1994, FF 1994 II 1115). A loro volta, le Camere federali hanno dovuto esaminare e approvare l'accordo nella sessione di dicembre del 1994. In tal modo il termine di referendum è decorso a partire dal 27 dicembre 1994 ed è spirato il 27 marzo 1995, ultima data alla quale si sarebbe ancora potuto – non senza esporsi ad ogni sorta di rischi – effettuare il controllo delle firme raccolte e organizzare la votazione popolare per il 25 giugno 1995. Il referendum fu in effetti lanciato ma la sua non riuscita era talmente palese (FF 1995 II 507-511) che il comitato di referendum ha rinunciato a presentare un ricorso di diritto amministrativo. Qualora la votazione popolare avesse avuto luogo, si sarebbe dovuto ricorrere alla stessa procedura adottata nel caso della votazione sull'adesione alle istituzioni di Bretton Woods, giacché tra la data della votazione popolare (25 giugno 1995) e il termine entro cui il deposito del documento di ratifica comportava dei vantaggi (1° luglio 1995) vi erano solo cinque giorni.
- d. Una situazione molto simile si è prodotta anche in occasione della riforma delle PTT, adottata il 30 aprile 1997 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1998. Tale riforma concerneva:
 - la legge sulle poste (FF 1997 II 1241);
 - la legge sull'organizzazione delle poste (FF 1997 II 1250);
 - la legge sulle telecomunicazioni (FF 1997 II 1264); e
 - la legge sull'azienda delle telecomunicazioni (FF 1997 II 1293).

Questi quattro testi – che sottostavano al referendum – sono stati pubblicati il 13 maggio 1997 nel Foglio federale. Il termine di 100 giorni per la raccolta delle firme scadeva il 21 agosto 1997. Il 15 maggio 1997 il Partito del lavoro (PSdL) ha deciso di lanciare il referendum contro tutte e quattro le leggi in questione. L'Unione PTT ha rinunciato ad appoggiare la raccolta delle firme. Anche l'Unione sindacale svizzera aveva annunciato che non avrebbe appoggiato il referendum. La riforma delle PTT doveva entrare in vigore il 1° gennaio 1998. A tale scopo, l'eventuale votazione popolare avrebbe dovuto svolgersi il 23 novembre 1997. Il Consiglio federale avrebbe dovuto licenziare in seconda lettura le spiegazioni di voto al più tardi entro il 3 settembre 1997. Considerati i termini di promulgazione, l'entrata in vigore avrebbe comunque dovuto essere decretata per il 1° gennaio 1998, prima cioè della pubblicazione dell'accertamento del risultato della votazione. Solo il fallimento della raccolta delle firme già a metà luglio 1997 ha potuto impedire un simile scenario.

- e. Contro la *legge federale del 10 ottobre 1997 sulla riforma dell'imposizione delle imprese* (FF 1997 IV 648-656), volta a concedere alle piccole e medie imprese notevoli agevolazioni fiscali al fine di facilitare lo sviluppo economico, non è stato lanciato alcun referendum. Per motivi economici, il Consiglio federale ha messo in vigore la legge già il 1° gennaio 1998, nonostante il termine di referendum scadesse soltanto il 29 gennaio dello stesso anno (taluni referendum sono tuttavia riusciti nonostante fossero stati lanciati soltanto dopo che era già decorsa la metà del termine per la raccolta delle firme; cfr. per esempio il referendum contro la IX revisione dell'AVS [FF 1977 II 859-887, III 611]).
- f. La *legge federale del 19 dicembre 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (legge sul traffico pesante, LTTP)* (FF 1997 IV 1262), posta in votazione in seguito alla riuscita della relativa domanda di referendum (FF 1998 2138), è stata accettata dal Popolo il 27 settembre 1998 (FF 1998 4396). La votazione popolare sulla modifica (decreto federale concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici) che forniva la base costituzionale per l'impiego di una parte di tale tassa si è svolta soltanto il 29 novembre 1998 (FF 1999 915). Se la tassa fosse stata rifiutata, la votazione popolare sul decreto federale sarebbe divenuta superflua. Per questo motivo, il Consiglio federale ha potuto stabilire in extremis la data di tale votazione soltanto il 28 settembre 1998, ossia dopo la votazione popolare concernente la legge sul traffico pesante. A tal fine, il Governo ha dovuto fondarsi sui risultati provvisori dello scrutinio del 27 settembre 1998, poiché il decreto d'accertamento (1 355 735 sì [= 57.2%] contro 1 014 370 no [= 42.8%]) ha potuto essere pubblicato soltanto il 25 novembre 1998 (FF 1998 4396).
- g. La domanda di referendum contro il decreto federale urgente del 9 ottobre 1998 *concernente la prescrizione medica di eroina* (FF 1998 3801; RU 1998 2293) è stata depositata l'ultimo giorno del termine e con un numero di firme appena superiore a quello richiesto. Dato che nel mese di settembre del 1999, anno delle elezioni al Consiglio nazionale, non era possibile organizzare votazioni popolari, la votazione sul testo contestato doveva svolgersi al più tardi il 13 giugno 1999 (FF 1999 2936 seg. e 6237 seg.). Questo richiedeva che il Consiglio federale decidesse in merito alla votazione popolare entro il mese di febbraio del 1999. Dal controllo delle firme – che, considerato il numero limitato di firme raccolte, ha dovuto essere effettuato da due gruppi diversi – è risultato che la domanda di referendum era riuscita con 50 440 firme valide (FF 1999 1647). In caso di non riuscita, già solo il diritto di audizione (art. 29 e 30 PA), una decisione negativa motivata dettagliatamente (art. 35 in relazione con gli art. 27 e 28 PA) e il termine di 30 giorni per il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 80 cpv. 1 e 2 LDP) avrebbero impedito che la votazione popolare si svolgesse il 13 giugno 1999; di conseguenza, il decreto federale urgente avrebbe dovuto essere abrogato il 9 ottobre 1999 senza votazione popolare e non avrebbe potuto essere rinnovato (art. 89^{bis} vCost.).

² Cfr. Yvo Hangartner/Andreas Kley: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo 2000, 349 nota 97 e 416 seg. n. 1016. Secondo questi due autori, anche la constatazione che il termine di referendum è trascorso infruttuosamente costituisce una decisione impugnabile. Ciascun avente diritto di voto sarebbe pertanto legittimato a ricorrere nonostante la legge disponga altrimenti. Se tale fosse il caso, occorrerebbe pubblicare nel FF una decisione impugnabile per tutti i testi sottoposti a referendum. Sarebbe inoltre praticamente impossibile adottare leggi federali urgenti dall'estate

dell'anno precedente le elezioni sino alla primavera dell'anno delle stesse (cfr. tabella 1). L'elezione del Consiglio nazionale impedisce infatti lo svolgimento di votazioni popolari nell'autunno dell'anno precedente le elezioni.

Allegati

Allegato I
(ad art. 11 cpv. 3)

Utilizzazione del voto per corrispondenza nei singoli Cantoni dalla liberalizzazione del 1994

| Cantone | Estate 1998 | | Autunno inoltrato 1998 | |
|---------|--|---|--|---|
| | Partecipazione alle urne, in percentuale | Voti espressi per corrispondenza (in percentuale) | Partecipazione alle urne, in percentuale | Voti espressi per corrispondenza (in percentuale) |
| ZH | 50 | 42 | 41 | 38 |
| BE | 54 | 65 | 38 | 64 |
| LU | 60 | 81 | 41 | 81 |
| UR | 55 | non rilevata | 39 | 50 |
| SZ | 51 | 35 | 34 | 34 |
| OW | 58 | non rilevata | 50 | 57 |
| NW | 60 | non rilevata | 44 | 73 |
| GL | 51 | 15 | 32 | 13 |
| ZG | 58 | 11 | 39 | 65 |
| FR | 57 | non rilevata | 36 | 34 |
| SO | 57 | non rilevata | 40 | 56 |
| BS | 56 | 90 | 45 | 90 |
| BL | 52 | 72 | 36 | 72 |
| SH | 71 | 6 | 63 | 6 |
| AR | 61 | 40 | 43 | 45 |
| AI | 59 | 43 | 34 | 34 |
| SG | 55 | non rilevata | 37 | 73 |
| GR | 47 | non rilevata | 34 | 70 |
| AG | 51 | non rilevata | 40 | 45 |
| TG | 55 | 36 | 40 | 36 |
| TI | 41 | 1 | 35 | 2 |
| VD | 46 | 5 | 35 | non rilevata |
| VS | 47 | non rilevata | 32 | 5 |
| NE | 47 | 7 | 30 | 6 |
| GE | 49 | 87 | 41 | 89 |
| JU | 55 | non rilevata | 41 | 1 |
| CH | 52 | non rilevata | 38 | 44 |

Fonte: Rilevazione della Cancelleria federale del 1999

Candidature femminili e donne elette per Cantone nelle elezioni del Consiglio nazionale del 1995 e del 1999

| Cantone | Numero di candidature femminili | | | | Numero di donne elette | | | |
|-----------------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1995 | | 1999 | | 1995 | | 1999 | |
| | in assoluto | in % | in assoluto | in % | in assoluto | in % | in assoluto | in % |
| ZH | 277 | 34.4 | 319 | 35.7 | 14 | 41.2 | 14 | 41.2 |
| BE | 182 | 31.2 | 154 | 34.8 | 5 | 18.5 | 7 | 25.9 |
| LU | 26 | 38.2 | 23 | 25.6 | 3 | 30.0 | 2 | 20.0 |
| SZ | 3 | 14.3 | 5 | 25.0 | 0 | 0.0 | 1 | 33.3 |
| ZG | 6 | 31.6 | 4 | 26.7 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| FR | 28 | 35.9 | 22 | 37.9 | 1 | 16.7 | 2 | 33.3 |
| SO | 22 | 37.3 | 26 | 30.2 | 1 | 14.3 | 1 | 14.3 |
| BS | 37 | 50.0 | 32 | 44.4 | 1 | 16.7 | 1 | 16.7 |
| BL | 30 | 34.1 | 26 | 41.9 | 2 | 28.6 | 2 | 28.6 |
| SH | 3 | 33.3 | 2 | 33.3 | 1 | 50.0 | 0 | 0.0 |
| AR | 2 | 20.0 | 1 | 33.3 | 1 | 50.0 | 1 | 50.0 |
| SG | 73 | 38.0 | 59 | 32.6 | 3 | 25.0 | 4 | 33.3 |
| GR | 23 | 45.1 | 17 | 29.8 | 2 | 40.0 | 1 | 20.0 |
| AG | 85 | 39.0 | 81 | 35.5 | 3 | 20.0 | 3 | 20.0 |
| TG | 30 | 37.5 | 29 | 31.9 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| TI | 10 | 15.9 | 10 | 16.1 | 0 | 0.0 | 1 | 12.5 |
| VD | 86 | 39.8 | 102 | 39.2 | 4 | 23.5 | 3 | 17.6 |
| VS | 17 | 29.3 | 21 | 29.2 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| NE | 13 | 32.5 | 15 | 36.6 | 0 | 0.0 | 1 | 20.0 |
| GE | 36 | 38.3 | 31 | 34.8 | 2 | 18.2 | 3 | 27.3 |
| JU | 1 | 12.5 | 4 | 20.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| Sviz- zera | 990 | 34.9 | 983 | 34.5 | 42 | 21.0 | 46 | 23.0 |

Fonti:

- Ufficio federale di statistica (ed.): Les femmes et les élections au Conseil national de 1995. Berna 1995, 22 segg.
- Ufficio federale di statistica (ed.): Annuario statistico della Svizzera 2001. Zurigo 2001, 751.

Elenco delle abbreviazioni

| | | |
|-------------|---|--|
| art. | = | articolo |
| BB1 | = | versione in lingua tedesca del Foglio federale (Bundesblatt) |
| Boll. Sten. | = | Bollettino stenografico dell'Assemblea federale |
| Boll. Uff. | = | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| cat. | = | categoria |
| CC | = | Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907, RS 210 |
| cfr. | = | confronta |
| CIP | = | Commissione delle istituzioni politiche |
| consid. | = | considerando |
| Cost. | = | Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101, entrata in vigore il 1° gennaio 2000 |
| cpv. | = | capoverso |
| CS | = | Collezione sistematica delle leggi e ordinanze federali |
| DTF | = | Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale |
| ed. | = | editore (i) |
| FF | = | Foglio federale |
| FFf | = | versione in lingua francese del Foglio federale (Feuille fédérale) |
| GAAC | = | Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione |
| LDP | = | legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici, RS 161.1 |
| LDPSE | = | legge federale del 19 dicembre 1975 sui diritti politici degli Svizzeri all'estero, RS 161.5 |
| lett. | = | lettera |
| LRC | = | legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli), RS 171.11 |
| n. | = | numero |
| N | = | Consiglio nazionale |
| ODP | = | ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici, RS 161.11 |
| ODPSE | = | ordinanza del 16 ottobre 1991 sui diritti politici degli Svizzeri all'estero, RS 161.51 |
| OG | = | legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (organizzazione giudiziaria), RS 173.110 |
| PA | = | legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa, RS 172.021 |
| RS | = | Raccolta sistematica del diritto federale |
| RU | = | Raccolta ufficiale delle leggi federali |
| S | = | Consiglio degli Stati |
| seg., segg. | = | e seguente (i) |
| Tab. | = | tabella |
| vCost. | = | Costituzione federale del 29 maggio 1874, abrogata il 1° gennaio 2000 |
| ZBI | = | Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung |