Legge federale sui diritti politici

Ultima modifica: 28.05.2025

PDF creato il: 06.10.2026

COMMENTARIO ONLINE
IL COMMENTARIO GIURIDICO
IN OPEN ACCESS

INDICE

Art. 2 LDP 7
Art. 3 LDP 25
Art. 4 LDP 37
..... 55
Art. 10 LDP 69
Art. 10a LDP 87
Art. 11 LDP 115
Art. 12 LDP 135
Art. 13 LDP 151
Art. 14 LDP 167
Art. 15 LDP 181
Art. 16 LDP 203
Art. 17 LDP 213
Art. 19 LDP 227
Art. 20 LDP 237
Art. 21 LDP 245
Art. 22 LDP 253
Art. 23 LDP 263
Art. 24 LDP 269
Art. 25 LDP 281
Art. 26 LDP 289
Art. 27 LDP 295
Art. 29 LDP 301
Art. 30 LDP 311
Art. 31 LDP 317
Art. 32 LDP 329
Art. 32a LDP 335
Art. 33 LDP 341
Art. 34 LDP 349

Art. 35 LDP 359
Art. 36 LDP 371
Art. 37 LDP 377
Art. 38 LDP 393
Art. 39 LDP 407
Art. 40 LDP 415
Art. 41 LDP 435
Art. 42 LDP 451
Art. 43 LDP 461
Art. 44 LDP 469
Art. 45 LDP 477
Art. 46 LDP 499
Art. 47 LDP 509
Art. 48 LDP 537
Art. 49 LDP 547
Art. 50 LDP 563
Art. 51 LDP 571
Art. 52 LDP 581
Art. 53 LDP 591
Art. 54 LDP 603
Art. 55 LDP 609
Art. 56 LDP 617
Art. 57 LDP 629
Art. 58 LDP 635
Art. 59a LDP 647
Art. 59b LDP 665
Art. 59c LDP 673
Art. 60 LDP 683
Art. 60a LDP 695
Art. 62 LDP 701

Art. 63 LDP 727
Art. 64 LDP 739
Art. 67 LDP 749
Art. 67a LDP 769
Art. 67b LDP 775
Art. 73 LDP 783
Art. 73a LDP 797
Art. 75 LDP 809
Art. 75a LDP 823
Art. 76 LDP 867
Art. 76a LDP 887
Art. 90 LDP 899

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 2 LDP

Un commentario di Goran Seferovic

CITAZIONE SUGGERITA

Goran Seferovic, Kommentierung zu Art. 2 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Torney Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Seferovic, N. XXX zu Art. 2 BPR.

Art. 2 Esclusione dal diritto di voto

Per persone interdette escluse dal diritto di voto ai sensi dell'articolo 136 capoverso 1 della Costituzione federale s'intendono le persone che a causa di durevole incapacità di discernimento sono sottoposte a curatela generale o sono rappresentate da una persona che hanno designato con mandato precauzionale.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 9
A. Competenza federale e limitazione dei motivi di esclusione 9
B. Rapporto con il diritto costituzionale e il CC 11
II. Significato della disposizione 12
A. Generale 12
B. Confronto giuridico 12
III. Commento al testo della norma 13
A. Riferimento agli istituti di diritto della protezione degli adulti 13
B. Tutela globale 14
C. Direttive anticipate 15
D. Incapacità permanente 17
E. Rilevanza dell'esclusione dal diritto di voto ai sensi dell'art. 2 LDP 18
I materiali 21
Bibliografia 21

I. STORIA DELLE ORIGINI

A. Competenza federale e limitazione dei motivi di esclusione

In base alla Cost. del 1848, i cittadini svizzeri (uomini) che avevano compiuto 20 anni avevano diritto di voto nel loro luogo di residenza, a condizione che non fossero esclusi dal diritto di voto in base alla legislazione del loro Cantone di residenza. La dottrina è solita dividere i requisiti per il diritto di voto in capacità di voto e diritto di voto. Il diritto di voto (anche diritto di voto in senso stretto) dipende tipicamente dal luogo di residenza nella comunità interessata. La capacità di voto è ulteriormente suddivisa in requisiti oggettivi (all'epoca il sesso, oggi solo l'età e la cittadinanza svizzera) e soggettivi (nessuna esclusione dal diritto di voto). La definizione di cittadinanza attiva, per quanto riguarda l'esclusione dal diritto di voto, spettava quindi ai Cantoni, anche in ambito federale. 1

Il legislatore costituzionale adottò questa norma nella Costituzione federale del 1874, ma così facendo creò una base di competenza esplicita per la Confederazione per stabilire norme uniformi sul diritto di voto con l'art. 74 cpv. 2 Cost. del 1874. Poiché la Confederazione aveva già regolamentato in precedenza tutti i requisiti ad eccezione dell'esclusione del diritto di voto, questa base non poteva che riferirsi a questa competenza. Una tale base di competenza non è di per sé necessaria per quanto riguarda l'esclusione dei diritti politici nelle questioni federali, poiché ciò deriva già dall'autonomia organizzativa del governo federale. Tuttavia, la Confederazione ha preteso di regolamentare anche l'esclusione dal diritto di voto nelle questioni cantonali e comunali. 2

L'Assemblea federale aveva già emanato nel 1872 la Legge federale sulle elezioni e le votazioni federali ai sensi della Costituzione federale del 1848. Tuttavia, questa legge si limitava a ripetere all'art. 2 la disposizione costituzionale dell'art. 63 Cost. del 1848. Nel XIX secolo, due progetti di legge con cui la Confederazione voleva avvalersi di questa competenza legislativa sono falliti nelle votazioni referendarie. Sebbene sia ovvio che la Confederazione regoli le condizioni e il contenuto del diritto di voto in materia federale in virtù della sua autonomia organizzativa, nel XIX secolo questa competenza era ancora controversa dal punto di vista politico. Già nel 1915, il Tribunale federale dichiarò incompatibile con l'uguaglianza politica il 3

diritto di voto censitario, che faceva dipendere il diritto di voto dal pagamento di una tassa. Tuttavia, in base a questa prassi, i Cantoni potevano continuare a escludere dal diritto di voto le persone non in grado di pagare, poiché il Tribunale federale dubitava della loro competenza negli affari pubblici. I Cantoni hanno escluso dal diritto di voto anche altre categorie di cittadini svizzeri. Ad esempio, le condanne penali o l'essere poveri comportavano l'esclusione dal diritto di voto. In alcuni cantoni, il divieto di bere nei locali pubblici, che era la principale punizione, poteva portare all'esclusione dal diritto di voto e, nel cantone di Ginevra, anche all'appartenenza all'Internazionale Comunista.

4 Quando la Confederazione assunse ulteriori poteri, regolamentò parzialmente anche le relative cause di esclusione dal diritto di voto, che si applicavano anche alle questioni cantonali e comunali in base alla Cost. del 1874 (cfr. n. 2 sopra). Pertanto, con la promulgazione della SchKG nel 1889, la Confederazione lasciava ancora ai Cantoni il compito di determinare le conseguenze del fallimento e del pignoramento infruttuoso. Nel 1920, tuttavia, l'Assemblea federale emanò la Legge federale sulle conseguenze di diritto pubblico del pignoramento infruttuoso e del fallimento e limitò i Cantoni nell'escludere il diritto di voto a causa del fallimento o del pignoramento infruttuoso. Il debitore poteva essere escluso dal diritto di voto solo se il tribunale stabiliva che era sostanzialmente colpevole della perdita dei beni. Il legislatore federale ha limitato l'esclusione dal diritto di voto in questo caso a un massimo di quattro anni. Questa possibilità limitata di esclusione dal diritto di voto è stata abolita nel 1971. In seguito, nell'ambito della competenza penale assunta, la Confederazione ha disciplinato anche la cessazione dell'onore civile come pena accessoria alla servitù penale e alla detenzione, che comportava anche l'esclusione dal diritto di voto. Anche questa disposizione è stata abrogata nel 1971.

5 Sebbene la Confederazione abbia esteso il diritto di voto alle donne svizzere nel 1971 nell'ambito di una revisione costituzionale, solo con l'entrata in vigore della LDP nel 1978 il legislatore federale è riuscito a disciplinare completamente l'esclusione dal diritto di voto nell'ambito della legge federale e a limitarla ai casi di incapacità dovuta a malattia mentale o incapacità psichica con l'art. 2 LDP. Le norme cantonali sull'esclusione sono rimaste riservate nella Costituzione federale fino al 1991 e sono state eliminate solo con l'introduzione dell'età di voto di 18 anni e la relativa revisione della

Costituzione. Tuttavia, l'art. 2 LDP aveva già reso obsoleta la disposizione costituzionale prima di allora.

B. Rapporto con il diritto costituzionale e il CC

Sebbene la LDP regoli oggi i diritti politici a livello federale, la legge non definisce più i prerequisiti e il contenuto del diritto di voto da quando il legislatore ha abrogato l'art. 1 LDP nel 2002. La norma è stata ritenuta obsoleta dopo la revisione totale della Costituzione federale, poiché il legislatore costituzionale ha uniformato i requisiti e il contenuto del diritto di voto a livello costituzionale nell'art. 136 cpv. 1 e 2 della Cost. Di conseguenza, la LDP regola la composizione dell'elettorato solo per quanto riguarda l'esclusione dal diritto di voto. 6

Tuttavia, poiché il legislatore costituzionale ha disciplinato l'esclusione dal diritto di voto anche nell'art. 136 cpv. 1 Cost. L'attuale disposizione è stata reintrodotta solo nel 2013 in una nuova formulazione nel corso della revisione della legge sulla protezione degli adulti. Dopo la revisione della legge sulla protezione degli adulti, la Costituzione riconosce i diritti politici a tutti i cittadini svizzeri che hanno compiuto 18 anni e non sono incapaci di intendere e di volere a causa di una malattia mentale o di un'incapacità di intendere e di volere, sebbene l'istituto dell'incapacità di intendere e di volere non esista più. Invece di emendare la Costituzione, il legislatore ha voluto "reinterpretarla" attraverso l'art. 2 LDP, concentrandosi sulla tutela completa per incapacità permanente di giudicare. 7

Dal punto di vista del contenuto, la tutela globale era indubbiamente intesa come istituto successivo all'incapacità. La tutela globale deve essere disposta se una persona ha particolarmente bisogno di assistenza. Sebbene sia positivo che il concetto peggiorativo di malattia mentale o debolezza mentale sia stato eliminato dalla legge sulla protezione degli adulti, si tratta comunque di un approccio improvvisato e la Costituzione dovrebbe essere rivista di conseguenza. 8

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

9 La LDP utilizza costantemente il termine "diritto di voto" come termine generico per tutti i diritti politici spettanti agli elettori.

10 Ai sensi dell'art. 39 cpv. 1 della Cost. la Confederazione ha la competenza legislativa per disciplinare l'esercizio dei diritti politici in ambito federale. A tal fine, il legislatore federale ha essenzialmente emanato la CPDP e la LDP. Se una regolamentazione necessaria non può essere ricavata dal diritto federale, si applica il diritto cantonale ai sensi dell'art. 83 LDP. Inoltre, la LDP rimanda spesso espressamente al diritto cantonale (ad esempio per il voto di terzi, art. 5 cpv. 6 LDP o per il voto anticipato, art. 7 cpv. 3 LDP), il che porta ancora oggi a modalità procedurali leggermente diverse per l'esercizio del diritto di voto in materia federale a livello cantonale. Ciò è giustificato dalla stretta interconnessione delle disposizioni procedurali per i diritti elettorali e di voto cantonali e federali. Tuttavia, le disposizioni di attuazione cantonali richiedono l'approvazione federale con effetto costitutivo.

11 Per l'esclusione dal diritto di voto in materia federale, l'art. 2 LDP si basa sugli istituti giuridici di diritto civile della tutela globale e del mandato precauzionale (cfr. in dettaglio infra III). Poiché nel diritto civile vige il principio della codificazione, non c'è spazio per il diritto cantonale – al di fuori di vere e proprie riserve – per disciplinare questi istituti. Le riserve a favore dei Cantoni esistono nel diritto della protezione degli adulti soprattutto nell'ambito del diritto organizzativo e procedurale. Ciò significa che non vi possono essere deviazioni sostanziali dal diritto cantonale per quanto riguarda gli istituti di diritto della protezione degli adulti, ma vi possono essere deviazioni in termini procedurali. Tuttavia, l'art. 2 LDP non si pronuncia sulla questione della procedura con cui una persona viene esclusa dal diritto di voto se sono soddisfatti i relativi requisiti (cfr. infra, punto E).

B. Confronto giuridico

12 Secondo l'art. 39 cpv. 1 della Cost. i Cantoni regolano l'esercizio dei diritti politici a livello cantonale e comunale. Questa competenza comprende anche la regolamentazione dell'esclusione dal diritto di voto in materia cantonale e comunale. Nel fare ciò, tuttavia, i Cantoni devono rispettare i requisiti della

legge federale e, in particolare, i diritti fondamentali. Negli ultimi decenni, i Cantoni hanno abolito tutti i motivi di esclusione che si discostano dal diritto federale. A volte i Cantoni fanno esplicito riferimento ai diritti politici a livello federale per i requisiti del diritto di voto.

In base alla disposizione dell'art. 2 LDP, le persone sottoposte a tutela globale a causa di un'incapacità permanente o rappresentate da un rappresentante della tutela sono considerate incapaci anche in materia politica senza ulteriori indugi. Questo automatismo è ampiamente criticato dagli studiosi (cfr. infra, n. 36) e alcuni Cantoni si discostano da questa procedura per quanto riguarda il diritto di voto cantonale. I cantoni di Vaud e Neuchâtel, ad esempio, prevedono procedure speciali per l'esclusione dal diritto di voto. In base a questa procedura, le persone interessate sono automaticamente escluse dal diritto di voto, ma esiste una procedura che consente loro di riottenere il diritto di voto dopo un esame individuale. Il Cantone di Ginevra è andato oltre. Mentre in base alla nuova Costituzione del 2012 il diritto di voto delle persone permanentemente incapaci poteva essere revocato solo sulla base di un'ordinanza dell'autorità giudiziaria, il Cantone ha eliminato questa disposizione senza sostituirla nel 2020 con riferimento all'art. 29 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e ha immediatamente ripristinato i diritti delle persone interessate da un'esclusione. Anche altri Cantoni stanno valutando una misura del genere. 13

È auspicabile che la Confederazione riveda anche la procedura di esclusione dal diritto di voto in ambito federale, in modo che l'incapacità permanente di giudicare secondo il diritto civile non implichi automaticamente l'incapacità di giudicare in ambito politico. Se si volesse adottare un modello simile a quello del Cantone di Ginevra a livello federale, ciò richiederebbe ovviamente una revisione dell'articolo 136 Cost. Anche se i diritti politici dei Cantoni hanno subito una notevole convergenza, i Cantoni dimostrano di poter ancora fungere da "laboratorio sperimentale" per la democrazia. 14

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Riferimento agli istituti di diritto della protezione degli adulti

Secondo l'intenzione del legislatore, l'art. 2 LDP intende adattare i requisiti per l'esclusione dal diritto di voto ai sensi dell'art. 136 cpv. 1 Cost. al diritto di protezione degli adulti rivisto a livello legislativo – contrariamente alla 15

formulazione della Costituzione (per le critiche, si veda il precedente n. 7 e segg.). Da allora, l'art. 2 CPD collega l'esclusione dal diritto di voto a due nuovi istituti giuridici di diritto civile introdotti nel 2013: la tutela globale e il testamento biologico.

B. Tutela globale

16 La tutela globale è uno dei quattro tipi di tutela previsti dal legislatore nel diritto della protezione degli adulti. Conformemente al suo nome, la tutela globale si differenzia dalla tutela di accompagnamento, dalla tutela di rappresentanza e dalla tutela di partecipazione in quanto elimina completamente la capacità di agire della persona interessata dalla legge. Tuttavia, una persona assistita in modo globale può mantenere una certa capacità di agire nell'ambito del diritto delle persone, nella misura in cui è in grado di giudicare a questo proposito.

17 I requisiti generali per ordinare una tutela sono stabiliti dall'art. 390 cpv. 1 CC, secondo cui l'ordine può in ogni caso essere fatto solo in via sussidiaria rispetto ad altra assistenza e deve essere proporzionato (art. 389 CC). È necessario un motivo di assistenza (stato oggettivo di debolezza) e un bisogno di assistenza, che consiste nella necessità di una protezione speciale a causa dell'incapacità di provvedere ai propri affari o di farvi provvedere mediante il conferimento di una procura. Da questi due prerequisiti deve derivare un terzo requisito: Una minaccia per il benessere della persona interessata. Ne consegue che, anche se le prime due condizioni sono soddisfatte, la tutela non deve essere ordinata se, ad esempio, l'ambiente fornisce un sostegno sufficiente, il che deriva anche dal requisito di sussidiarietà dell'art. 389 cpv. 1 n. 1 CC.

18 Tutti questi tre requisiti devono essere esposti nelle motivazioni della decisione dell'autorità di protezione degli adulti. L'autorità deve ascoltare la persona interessata (art. 447 cpv. 1 CC) e, a determinate condizioni, consultare un esperto. Nel caso di una tutela globale che deve essere istituita sulla base di un disturbo mentale, deve essere sempre richiesta una perizia secondo la prassi del Tribunale federale. La tutela viene istituita su richiesta della persona interessata o di una persona a lei vicina, nonché d'ufficio (art. 390 cpv. 3 CC).

19 A questi requisiti generali, che si applicano a tutte le tutele, si aggiunge il requisito che la persona interessata deve essere "particolarmente bisognosa di

assistenza" nel caso di una tutela globale. Ciò significa che il bisogno di protezione della persona interessata è particolarmente elevato, il che può avvenire se la persona è permanentemente incapace. L'incapacità permanente non è quindi un prerequisito per la tutela globale, ma un esempio di caso in cui la tutela globale può essere indicata. Sebbene le persone sotto tutela globale siano prevalentemente incapaci permanenti, l'incapacità permanente non porta necessariamente alla tutela globale. Nella pratica della protezione degli adulti, anche nei casi di incapacità permanente, è spesso sufficiente una semplice tutela rappresentativa, in cui al tutore viene assegnato un gran numero di compiti. Poiché l'esclusione dal diritto di voto può essere disposta solo nel caso di una tutela globale, ciò comporta una disparità di trattamento che mette in discussione il regolamento (si veda anche il n. 36).

20 La tutela globale non è quindi necessaria in tutti i casi, anche in quelli in cui la persona interessata non può in linea di principio produrre effetti giuridici con le sue azioni (cfr. art. 389 cpv. 2 CC). La conseguenza della tutela globale è che la persona perde la sua capacità di agire pienamente per effetto della legge e, in quanto misura più invasiva, può essere disposta solo se l'obiettivo non può essere raggiunto con altre misure.

21 Le autorità di protezione degli adulti hanno quindi una discrezionalità nella scelta del tipo di assistenza, anche se la letteratura di diritto privato evita questo termine. Tuttavia, non è altro che una richiesta di esercizio della discrezionalità quando la dottrina esige che l'autorità non costringa un caso "in un corsetto esistente", ma piuttosto allinei le misure al singolo caso ed esamini anche l'assistenza combinata.

22 Le statistiche mostrano che gli ordini di assistenza globale sono proporzionalmente più frequenti in Ticino e nella Svizzera francese, il che può essere dovuto al fatto che in questi cantoni le autorità giudiziarie spesso decidono sull'ordine. Queste differenze problematiche hanno contribuito a far sì che la Confederazione voglia ora esaminare più da vicino il problema dell'esclusione automatica dal diritto di voto delle persone assistite in modo globale (cfr. infra, n. 37).

C. Direttive anticipate

23 Il secondo istituto giuridico previsto dal diritto di protezione degli adulti che può giustificare l'esclusione dal diritto di voto è il mandato provvisorio ai

sensi degli artt. 360 e segg. CC. Il testamento biologico è un negozio giuridico unilaterale simile a un contratto, che allo stesso tempo rappresenta una misura di protezione degli adulti avviata dalla persona interessata e può sostituire altre misure di protezione degli adulti.

24 Con un testamento biologico, una persona capace di agire può incaricare un'altra persona fisica o giuridica di prendersi cura di persone o beni in caso di incapacità di giudizio del mandante o di rappresentarlo nei negozi giuridici (art. 360 cpv. 1 CC). Il testamento biologico può riguardare questi tre compiti in modo cumulativo o alternativo. Se il testamento biologico si riferisce a tutti e tre gli ambiti e li comprende integralmente, corrisponde in larga misura alla tutela globale.

25 Per quanto riguarda l'esclusione dal diritto di voto, l'art. 2 LDP richiede che la persona interessata sia "rappresentata" da una persona autorizzata a dare disposizioni. Il dispaccio non commenta questa formulazione, ma si limita a segnalare che nel caso di persone rappresentate in base a un testamento biologico, le autorità hanno precedentemente stabilito che la persona interessata è incapace di giudizio. Se si seguono le aree di responsabilità delineate dall'art. 360 cpv. 1 CC, allora, secondo la formulazione dell'art. 2 LDP, sarebbe necessario che il testamento biologico si riferisse almeno alla rappresentanza nei rapporti giuridici. Tuttavia, la separazione della rappresentanza nei negozi giuridici dagli altri ambiti di responsabilità è contraria alla dottrina e alla prassi del diritto civile, che hanno sempre considerato la rappresentanza del minore come inclusa nei concetti di cura delle persone e dei beni. I commissari tutoriali hanno quindi anche il diritto di rappresentanza in tutti gli ambiti di responsabilità loro assegnati.

26 Dal punto di vista dell'art. 2 LDP, tuttavia, ciò ha la conseguenza problematica che potenzialmente ogni testamento biologico efficace può portare all'esclusione dal diritto di voto, anche se non si estende a tutti e tre gli ambiti menzionati nell'art. 360 cpv. 1 CC. Certamente, anche in presenza di un testamento biologico, la persona deve essere permanentemente incapace di intendere e di volere, il che in pratica richiederà probabilmente anche un testamento biologico completo. Tuttavia, la formulazione dell'art. 2 LDP equipara la tutela globale e il testamento biologico, che non copre tutte e tre le aree dell'art. 360 cpv. 1 CC, come prerequisiti alternativi, ponendo quindi requisiti molto diversi. Il legislatore non ha commentato questo squilibrio, per cui la disposizione deve essere interpretata, tenendo conto del principio di

uguaglianza dei diritti, nel senso che solo le direttive anticipate che riguardano tutti e tre gli ambiti (cura delle persone e dei beni e rappresentanza nei negozi giuridici) possono portare all'esclusione dal diritto di voto. L'equiparazione delle due istituzioni nell'art. 2 LDP sembra quindi mal concepita.

Ciò è reso evidente dal fatto che le direttive anticipate consentono una prestazione privata "su misura". Una direttiva anticipata non deve necessariamente coprire l'intera cura delle persone o dei beni e può quindi lasciare all'autorità di protezione degli adulti il compito di ordinare misure statali supplementari se queste si rendono necessarie. Senza le misure statali supplementari, un testamento biologico non raggiunge la stessa intensità di intervento di una tutela completa. In base alle spiegazioni del paragrafo precedente, tale testamento biologico non dovrebbe essere sufficiente a giustificare l'esclusione dal diritto di voto. 27

Il testamento biologico può diventare effettivo solo quando l'autorità di protezione degli adulti ha stabilito che i suoi prerequisiti sono stati soddisfatti. Una delle condizioni preliminari è l'incapacità della persona interessata di giudicare nell'area legale definita, che deve essere determinata in linea di principio dall'autorità di protezione degli adulti. Sebbene tale incapacità debba avere una certa durata minima (non sono sufficienti poche ore), non è richiesta l'incapacità permanente di cui all'art. 398 cpv. 1 CC. 28

D. Incapacità permanente

Dal punto di vista del diritto della protezione degli adulti, l'incapacità permanente di giudicare è una possibile circostanza in cui una persona è considerata particolarmente bisognosa di assistenza ai sensi dell'art. 398 cpv. 1 CC e quindi può sussistere il presupposto per un'assistenza completa. L'incapacità permanente di giudicare non è quindi un prerequisito per una tutela globale (n. 16 sopra). Allo stesso modo, un testamento biologico può diventare efficace solo se l'autorità di protezione degli adulti stabilisce che la persona interessata è diventata incapace di giudicare. Tuttavia, non è necessario che l'incapacità di giudizio sia permanente anche per la validità del testamento biologico (sopra, n. 23). Per essere esclusa dal diritto di voto ai sensi dell'art. 2 CPD, tuttavia, una persona deve essere permanentemente incapace, a differenza degli istituti del diritto di protezione degli adulti. 29

30 Una persona è incapace di giudizio se non ha la capacità di agire razionalmente (cfr. art. 16 CC). Da un lato, la capacità di giudizio presuppone un certo grado di intuizione intellettuale, di giudizio razionale e quindi di capacità di ragionamento (capacità di intuizione). Dall'altro lato, sulla base di tale intuizione, la persona deve essere in grado di formarsi una volontà e di agire in conformità a tale volontà (capacità di formarsi e di attuare una volontà). La capacità di giudizio deve essere sempre valutata in termini relativi, cioè in base al momento e al negozio giuridico specifico. Nel caso degli adulti, la capacità è generalmente presunta. D'altra parte, l'art. 16 CC prevede alcune condizioni in cui, al contrario, si presume l'incapacità di giudicare (come l'infanzia o la disabilità mentale).

31 Mentre l'incapacità di giudicare deve essere valutata relativamente e quindi non deve essere necessariamente permanente, una persona può essere esclusa dal diritto di voto ai sensi dell'art. 2 LDP solo se è "permanentemente" incapace di giudicare. L'incapacità permanente è menzionata anche nell'art. 398 cpv. 1 CC, ma solo come possibile caso in cui una persona può (ma non deve) avere particolare bisogno di assistenza. Secondo una parte della dottrina, l'incapacità è permanente se non ci si può aspettare che la persona riacquisti la capacità. Un'altra parte della dottrina, tuttavia, non vuole intendere permanente come "a vita", poiché una persona può riacquistare la capacità di giudicare nel caso di una malattia mentale curabile, ad esempio. Secondo entrambe le dottrine, sembra essere rilevante la probabilità che l'incapacità di giudicare si protragga nel tempo e quindi una prognosi sulla durata e sul decorso della corrispondente condizione di una persona. Ciò rende problematico il concetto di incapacità permanente, poiché tali prognosi sono difficilmente realizzabili.

E. Rilevanza dell'esclusione dal diritto di voto ai sensi dell'art. 2 LDP

32 Come mostrato in precedenza, le cause di esclusione dal diritto di voto sono diventate sempre più ristrette nel tempo. Oggi, le uniche persone che possono essere escluse dal diritto di voto sono quelle sottoposte a tutela globale per incapacità permanente o rappresentate da una persona autorizzata a prendere disposizioni. L'art. 2 CPD non affronta la questione delle modalità di esclusione dal diritto di voto delle persone sottoposte a tutela globale o rappresentate da un tutore.

Se una persona è sottoposta a tutela globale, in futuro l'autorità di protezione degli adulti informerà per legge l'ufficio di stato civile e le autorità comunali del luogo di residenza; queste ultime terranno il registro elettorale del comune. Secondo la nuova legge, non è più rilevante ai fini della notifica se la tutela globale è stata istituita per incapacità permanente, mentre in precedenza venivano notificate solo le tutele istituite per incapacità permanente. Pertanto, le autorità comunali non possono più stabilire con certezza, in base alla relazione dell'autorità di protezione degli adulti, se la persona è stata sottoposta a tutela globale perché è permanentemente incapace di giudizio o se c'è un altro motivo. Tuttavia, l'incapacità permanente è ancora richiesta per l'esclusione dal diritto di voto, poiché solo questa può giustificare l'esclusione dal diritto di voto secondo l'espressa formulazione dell'art. 2 LDP. 33

Uno dei motivi per cui la revisione non è ancora entrata in vigore è che il Consiglio federale deve emanare un'ordinanza ai sensi della nuova legge sull'informazione sulle misure di protezione degli adulti. Nel 2019 ha condotto una consultazione sul progetto preliminare di questa ordinanza, che ha portato a risultati controversi. Per questo motivo, il Consiglio federale propone ora che le disposizioni rivedute sulla notifica delle misure di protezione degli adulti entrino in vigore il 1 gennaio 2024 senza un'ordinanza di accompagnamento e che le corrispondenti disposizioni del CC siano cancellate anche prima della loro entrata in vigore. Dal punto di vista del contenuto, il Consiglio federale ritiene che l'ordinanza non sia necessaria perché la Conferenza per la protezione dei bambini e degli adulti (KOKES) ha nel frattempo emanato raccomandazioni sulla comunicazione delle misure di protezione degli adulti. 34

Dal punto di vista delle autorità, sarebbe auspicabile che l'autorità di protezione degli adulti registrasse l'incapacità permanente nella disposizione, ma ciò avrebbe un effetto inutilmente stigmatizzante dal punto di vista della persona interessata. In tal caso, l'autorità dovrebbe anche riconsiderare la decisione se l'incapacità non è più permanente ma la tutela globale rimane in vigore. Per motivi di proporzionalità, la dottrina richiede anche un'interpretazione restrittiva degli obblighi di notifica. 35

Poiché la tutela globale è intesa come ultima risorsa, le persone permanentemente incapaci possono essere sottoposte anche ad altre tutele e in questo caso non sono escluse dal diritto di voto. Il fatto che il legislatore 36

richieda un collegamento tra la misura di tutela globale e l'incapacità permanente comporta una disparità di trattamento che non può essere oggettivamente giustificata, alla luce della flessibilità che la riforma del diritto di protezione degli adulti ha reso possibile per quanto riguarda le misure ufficiali. Da un lato, le persone in stato di incapacità permanente non sono sempre sotto tutela globale, dall'altro, le persone sotto tutela globale non sono sempre in stato di incapacità permanente.

37 L'incapacità permanente deve riguardare anche l'esercizio del diritto di voto, che le autorità comunali dovrebbero esaminare nel singolo caso specifico, se l'autorità di protezione degli adulti non lo ha già fatto. Un automatismo violerebbe certamente l'art. 29 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità; tuttavia, non è chiaro se questa convenzione sia direttamente applicabile. Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, responsabile dell'esame dei rapporti sull'attuazione della CRPD, ritiene addirittura che qualsiasi esclusione dal diritto di voto sulla base della disabilità sia contraria alla Convenzione. Nel suo attuale rapporto, ha chiesto alla Svizzera di abolire tutte le norme che negano i diritti politici alle persone disabili.

38 L'art. 2 della LDP deve essere interpretato dalla Confederazione in conformità alla Costituzione e al diritto internazionale, il che richiederebbe almeno che le autorità competenti, ai sensi dell'art. 29 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, esaminino se l'incapacità permanente riguardi anche l'esercizio dei diritti politici prima di escludere una persona dal diritto di voto. Le norme cantonali che prevedono una procedura speciale per l'esclusione dal diritto di voto sono quindi da accogliere con favore (cfr. n. 13 s. sopra). Nel suo rapporto sulla politica in materia di disabilità, il Consiglio federale si è occupato delle riforme volte a facilitare la partecipazione delle persone con disabilità al processo politico, ma il governo nazionale non ha affrontato il problema dell'esclusione automatica delle persone con assistenza completa. Solo dopo due iniziative parlamentari, il Consiglio federale ha deciso di approfondire la questione, anche in considerazione del fatto che l'assistenza globale viene ordinata con frequenza variabile nelle diverse regioni linguistiche.

39 Anche la CEDU richiede un esame caso per caso dell'esclusione dal diritto di scelta, in base all'articolo 3 del primo protocollo aggiuntivo. Tuttavia, la

Svizzera non ha ratificato questo protocollo, per cui la prassi corrispondente della Corte europea dei diritti dell'uomo non è vincolante per la Svizzera.

L'autore desidera ringraziare Beat Kuoni per la revisione del testo e i preziosi commenti.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 (zit. Botschaft BPR 1975).

Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28.6.2006, BBl 2006 7001 (zit. Botschaft Erwachsenenschutz).

BIBLIOGRAFIA

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Biderbost Yvo/Henkel Helmut, Kommentierung zu Vorb. Art. 388–399, Art. 390 und Art. 398 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK-Biderbost/Henkel).

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich et al. 2020.

Bundesrat, Behindertenpolitik: Bericht des Bundesrates vom 9.5.2018.

Boente Walter, Zürcher Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 360–387 ZGB, Der Erwachsenenschutz. Die eigene Vorsorge und Massnahmen von Gesetzes wegen, Zürich 2015 (zit. ZK-Boente).

Brehm Roland, Berner Kommentar, Obligationenrecht, Art. 41–61 OR, Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Allgemeine Bestimmungen, 5. Aufl., Bern 2021 (zit. BK-Brehm).

Bucher Eugen/Aebi-Müller Regina E., Berner Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 11–19d ZGB, Die natürlichen Personen, Rechts- und Handlungsfähigkeit, 2. Aufl., Bern 2017 (zit. BK-Bucher/Aebi-Müller).

Cherubini Marie, Les droits fondamentaux des personnes âgées en EMS, Zürich et al. 2016.

Fankhauser Roland, Kommentierung zu Art. 16 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 (BSK-Fankhauser).

Fassbind Patrick, Kommentierung zu Art. 449c ZGB, in: Kren Kostkiewicz Jolanta/Wolf Stephan/Amstutz Marc/Fankhauser Roland (Hrsg.), Orell Füssli Kommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 4. Aufl., Zürich 2021 (zit. OFK-Fassbind).

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Fountoulakis Christiana, Die Teilnahme urteilsunfähiger Erwachsener am Rechtsverkehr BJM 2015, S. 189 ff.

Giacometti Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.

Grodecki Stéphane, Le corps électoral dans les cantons et les communes, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. III, Verfassungsorgane, Verfahren, Bereichsverfassungen, Zürich et al., S. 1783 ff.

Gros Sarah, La capacité de discernement de l'adulte en droit privé, Lausanne 2019.

Hangartner Yvo, 1798–2000 und ?: Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht, in: Festgabe zum 65. Geburtstag von Claudia Soliva, Zürich 1994, S. 127 ff.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Hausheer Heinz/Geiser Thomas/Aebi-Müller Regina, Das neue Erwachsenenschutzrecht, 2. Aufl., Bern 2014.

Jungo Alexandra, Kommentierung zu Art. 360 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK-Jungo).

Kley Andreas, Kommentierung zu Art. 39 und Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich et al. 2008 (zit. SGK-Kley).

Kuoni Beat, 40 Jahre Bundesgesetz über die politischen Rechte – ein Rückblick, LeGes 27 (2016), S. 525–528.

Linder Wolf, Politische Vierteljahresschrift 2007, Die deutsche Föderalismusreform – von aussen betrachtet: Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus, Politische Vierteljahresschrift 2007, S. 3–16.

Meier Philippe, Kommentierung zu Art. 398 ZGB, in: Andrea Büchler et al. (Hrsg.), FamKomm, Erwachsenenschutz, Bern 2013 (zit. FamKomm-Meier).

Meier Philippe, Zürcher Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 388–404 ZGB, Der Erwachsenenschutz. Die behördlichen Massnahmen, Allgemeine Bestimmungen – Die Beistandschaften, 1. Teilband, Zürich 2021 (zit. ZK-Meier).

Regierungsrat des Kantons Zürich, Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022–2025, August 2022 (Beschluss vom 6.7.2022, RRB Nr. 980/2022).

Schefer Markus/Hess-Klein Caroline, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.

Poledna Tomas, "Stimm- und Wahlrecht", in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 2.2.2021, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026453/2021-02-02/, besucht am 18.8.2022.

Seferovic Goran, Kommentierung zu Art. 189 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Seferovic).

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 39 und Art. 136 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

Weimar Peter, Berner Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 457–516 ZGB, Die gesetzlichen Erben: Die Verfügungsfähigkeit, Die Verfügungsfreiheit, Die Verfügungsarten, Die Verfügungsformen, Bern 2009 (zit. BK-Weimar).

Wohlgemuth Marc, Nicht behördliche Massnahmen im Erwachsenenschutz, Kapitel 4 Vorsorgeauftrag, in: Fountoulakis et al. (Hrsg.), Fachhandbuch Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Teil 2, Zürich et al. 2016, S. 45–79.

Zeiter Alexandra, Neues Erwachsenenschutzrecht – Die neuen Bestimmungen im Erbrecht, successio 2011, S. 254–269.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 3 LDP

Un commentario di Goran Seferovic

CITAZIONE SUGGERITA

Goran Seferovic, Kommentierung zu Art. 3 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Seferovic, N. XXX zu Art. 3 BPR.

Art. 3 Domicilio politico

[1] Il voto è esercitato nel domicilio politico, ossia nel Comune in cui abita ed è notificato l'avente diritto. I nomadi votano nel comune di attinenza.

[2] Chiunque deposita, invece dell'atto d'origine, un altro documento di legittimazione (certificato di cittadinanza, certificato provvisorio ecc.) acquista il domicilio politico soltanto se prova di non essere iscritto nel catalogo elettorale del luogo in cui è depositato l'atto d'origine.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 27
A. I diritti di cittadinanza municipale contestati politicamente 27
B. Graduale convergenza dei diritti di voto federali e cantonali 27
II. Significato della disposizione 29
A. Generale 29
B. Confronto giuridico 30
III. Commento al testo della norma 31
A. Definizione di domicilio politico (cpv. 1) 31
1. Domicilio politico 31
2. Viaggiatori 31
B. Certificato di origine e altri documenti di identità (cpv. 2) 32
I materiali 34
Bibliografia 34

I. STORIA DELLE ORIGINI

A. I diritti di cittadinanza municipale contestati politicamente

Lo sfondo delle dispute politiche sul domicilio politico e quindi sul diritto di voto in una comunità è la differenziazione dei diritti di cittadinanza a partire dalla Riforma, perché storicamente il diritto di voto era legato ai diritti di cittadinanza. In questo periodo si sono sviluppati il diritto di cittadinanza del comune e il diritto di cittadinanza del territorio, che corrisponde all'attuale cittadinanza cantonale. Poiché i due diritti avevano prerequisiti diversi e diverse ragioni potevano portare alla loro perdita, i cittadini non avevano necessariamente entrambi i diritti allo stesso tempo. Questa differenziazione si intensificò a partire dal XVII secolo, quando i comuni cominciarono a chiudersi all'accoglienza degli stranieri. Da un lato, ciò era dovuto al fatto che la cittadinanza era sempre più intesa come simile alla proprietà e, dall'altro, perché il principio della casa si era affermato nella cura dei poveri. In questo modo, persone con titoli di residenza e diritti diversi vivevano in un'unica comunità. Le cooperative di giustizia esercitavano diritti politici, mentre gli Hintersassen o i Landsassen avevano il diritto di usare la proprietà comune, ma non avevano diritti politici. Gli Hintersassen risiedevano in un comune da molto tempo, ma non avevano la cittadinanza del comune. I Landassen avevano la cittadinanza cantonale ma non quella comunale e nelle città si distingueva spesso tra cittadinanza maggiore e minore, che conferiva solo diritti limitati. 1

B. Graduale convergenza dei diritti di voto federali e cantonali

In linea con il suo orientamento liberale, il Cost. 1848 introdusse la libertà fondamentale di stabilimento per i cittadini svizzeri di confessione cristiana. Tuttavia, il Cost. 1848 non obbligava ancora i Cantoni a concedere ai cittadini svizzeri stabiliti anche i diritti politici nel loro comune di residenza. La libertà di stabilimento per gli svizzeri di fede ebraica fu realizzata solo con una revisione parziale del Cost. nel 1866. Nella stessa data di votazione, tuttavia, fallirono due revisioni costituzionali che volevano concedere ai coloni diritti politici anche a livello comunale. Solo con la Cost. del 1874 i Cantoni furono finalmente obbligati a concedere ai cittadini svizzeri insediati i diritti politici a livello comunale, il che portò alla differenziazione di Comuni politici e 2

Comuni cittadini. Da quel momento in poi, i comuni cittadini amministrarono i beni dei cittadini e poterono continuare a trattare in modo diverso i non cittadini.

3 L'art. 3 LDP ha il suo primo predecessore nell'art. 4 della Legge federale sull'elezione dei membri del Consiglio nazionale del 21 dicembre 1850, secondo il quale gli elettori dovevano esercitare il diritto di voto nel luogo in cui risiedevano, il che significa che il principio della residenza è stato applicato ai diritti politici a livello federale fin dall'inizio dello Stato federale. Il domicilio era il luogo in cui gli svizzeri avevano la loro residenza abituale. Storicamente, il domicilio come istituto di diritto civile si era gradualmente svincolato dall'insediamento di polizia o dal permesso di soggiorno. Dal 1850, la legge federale ha basato la residenza politica sul criterio della residenza ordinaria di diritto civile, sebbene all'epoca non si fosse sviluppato un concetto uniforme di residenza di diritto civile. Tuttavia, sulla base della garanzia del foro competente del debitore nel luogo di residenza (art. 59 Cost. 1874), dal 1874 la Confederazione aveva elaborato norme di diritto consuetudinario sul domicilio, sul modello del Code civil francese, che sono state sancite per la prima volta nell'art. 3 della Legge federale sui rapporti di diritto civile delle persone stabilite e residenti del 25 giugno 1891.

4 Con la legge federale del 19 luglio 1872 sulle elezioni e le votazioni federali, il legislatore federale ha specificato il domicilio politico, in base al quale ogni cittadino svizzero esercitava il diritto di voto dove "risiede come cittadino locale o come persona stabilita o residente". Al criterio di residenza di diritto civile si aggiungeva ora un criterio formale, quello del titolo di residenza di polizia, per cui erano ancora ipotizzabili casi in cui i cittadini svizzeri potevano stabilire la residenza politica senza possedere uno di questi titoli di residenza. I permessi di domicilio e di residenza erano permessi di polizia, ma all'epoca i cittadini svizzeri ne avevano generalmente diritto. Il titolo di residenza doveva comunque essere dimostrato. Per esercitare il diritto di voto cantonale e comunale, i Cantoni potevano anche richiedere il domicilio.

5 Poiché queste disposizioni si riferivano solo alle elezioni e alle votazioni federali, la revisione totale della Cost. del 1874 non richiese una modifica delle relative disposizioni di legge. Solo nel 1951 il legislatore federale ha chiarito le modalità del domicilio politico, secondo cui una persona in grado di votare acquisisce il domicilio politico in materia federale nel suo luogo di residenza, a condizione che non abbia legami più forti con un altro luogo e che abbia

depositato il certificato di domicilio almeno dieci giorni prima della votazione. L'art. 3 LDP, introdotto nel 1976 e rimasto invariato da allora, ha sostanzialmente adottato questa disposizione. Oggi il periodo di attesa è oggetto dell'art. 4 LDP (sotto forma di periodo di registrazione).

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

Il principio di residenza è anche definito principio di territorialità democratica, che mira a garantire che la volontà politica degli elettori sia attribuita all'autorità territoriale cui appartengono e dalle cui decisioni possono essere maggiormente influenzati. 6

Il domicilio politico è un concetto costituzionale federale (art. 39 cpv. 2 BV), concretizzato dall'art. 3 LDP. I Cantoni hanno adottato questo concetto, il che significa che oggi esiste un concetto uniforme di domicilio politico nella Confederazione. 7

Allo stesso tempo, il domicilio politico garantisce la corretta composizione dell'organo dello Stato, il popolo. Si tratta di un diritto che fa parte della libertà di voto e di elezione ai sensi dell'art. 34 della Cost. e che mira a prevenire il "turismo del voto", ossia il trasferimento temporaneo della residenza in un'altra comunità per acquisire il diritto di voto. 8

Tuttavia, l'art. 3 LDP serve anche a concretizzare l'art. 39 cpv. 3 Cost. garantendo che una persona abbia un solo domicilio politico e possa quindi esercitare i propri diritti politici in un solo luogo. Oltre all'effettivo criterio civilistico del domicilio, per stabilire il domicilio politico è quindi necessaria una registrazione formale, che in precedenza avveniva solitamente con il deposito del certificato di domicilio, in seguito al quale la persona veniva iscritta nelle liste elettorali. Tuttavia, il certificato di domicilio è diventato superfluo a seguito della revisione della legge sullo stato civile e del catasto nel 2019 (cfr. n. 22). 9

Di norma, il domicilio civile di una persona avente diritto di voto coincide con il suo domicilio politico, ossia "dove risiede con l'intenzione di rimanervi stabilmente" (art. 23 CC). Ai sensi dell'art. 1 VPR, possono esistere eccezioni in particolare per le persone sotto tutela, i residenti settimanali e i coniugi. 10

11 Inoltre, per il diritto di voto degli Svizzeri all'estero, è necessaria una finzione per quanto riguarda il loro domicilio, perché questo è nello Stato di residenza. Questa eccezione si basa sull'art. 40 cpv. 2 della Cost. e prevede che gli Svizzeri all'estero esercitino il diritto di voto nell'ultimo comune di residenza o nel comune di domicilio (art. 18 ASG). In virtù del principio di territorialità democratica, il diritto di voto degli Svizzeri all'estero non è scontato e viene criticato dalla dottrina.

B. Confronto giuridico

12 Il requisito della residenza ha un significato diverso a livello federale e cantonale.

13 Il diritto soggettivo di voto non dipende dal luogo di residenza per quanto riguarda i diritti politici a livello federale. Se i requisiti per il diritto di voto sono soddisfatti (art. 136 Cost.), la persona deve essere iscritta nel registro elettorale del comune di residenza (art. 3 cpv. 1 LDP). Il significato del domicilio politico in questo senso è meramente procedurale, in base al quale gli aventi diritto di voto residenti in Svizzera "esercitano" i loro diritti politici in quel luogo. L'art. 18 ASG prevede disposizioni speciali per gli Svizzeri all'estero. Allo stesso modo, i nomadi votano nel loro comune d'origine ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 LDP (cfr. infra, n. 18 e segg.). I diritti politici si esercitano solo in questo luogo (art. 39 cpv. 3 Cost.). Anche l'esercizio del diritto di voto è influenzato da questo luogo, in quanto, ad esempio, per la partecipazione alle elezioni del Consiglio nazionale, è rilevante in quale Cantone si trova il domicilio politico (cfr. art. 149 cpv. 2 Cost.).

14 A livello cantonale, il domicilio politico ha un'ulteriore importanza oltre alla sua funzione procedurale, poiché i diritti politici cantonali e comunali dipendono dal domicilio nel Cantone e nel Comune corrispondente. Il domicilio politico è quindi generalmente un prerequisito soggettivo per il diritto di voto. Tuttavia, i Cantoni sono liberi di decidere se concedere agli Svizzeri all'estero il diritto di voto in materia cantonale e comunale e quindi una corrispondente eccezione al requisito del domicilio. L'art. 39 cpv. 3 della Cost. vieta invece ai Cantoni di concedere alle persone con domicilio politico in altri Cantoni il diritto di voto nel Cantone. Il principio dell'unità del domicilio politico vale anche a livello comunale e – per evitare l'esercizio multiplo del diritto di voto su una stessa questione – anche a livello federale.

Sebbene in dottrina si sostenga che i Cantoni potrebbero creare un concetto giuridico cantonale di domicilio politico basato sull'art. 39 cpv. 1 Cost. Per la determinazione del domicilio politico, i Cantoni fanno esplicito riferimento alla LDP o adottano la terminologia corrispondente. 15

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Definizione di domicilio politico (cpv. 1)

1. Domicilio politico

La LDP definisce il luogo di residenza rilevante per l'esercizio del diritto di voto, che viene definito domicilio politico. A tal fine, il domicilio politico è fondamentalmente legato ai criteri del domicilio civile ai sensi dell'art. 23 del Codice civile, che la legge indica con l'espressione "dove abita l'avente diritto al voto". Il messaggio cita i due criteri civilistici della residenza effettiva e unica (requisito oggettivo) e dell'intenzione di rimanere in modo permanente (requisito soggettivo). Una persona stabilisce la residenza nel momento in cui soggiorna effettivamente in un luogo. Per stabilire la residenza, deve anche avere l'intenzione di rimanere in quel luogo in modo permanente. 16

Questi requisiti di diritto civile sono ora ampliati da un criterio formale e oggettivo: la registrazione presso l'autorità competente. L'ambasciata cita come motivazione il fatto che la definizione di residenza secondo il diritto civile non è sufficiente per alcuni casi come le mogli separate, i residenti settimanali e gli studenti. Dal punto di vista del diritto civile, i casi citati sono casi in cui la residenza può essere contestata per vari motivi. Il legislatore apparentemente non vuole tollerare questa incertezza nel caso del domicilio politico e quindi richiede, come ulteriore prerequisito, la registrazione presso l'autorità competente depositando i documenti. Contrariamente a questa argomentazione, il Consiglio federale sottolinea nel suo messaggio che il solo deposito del certificato di domicilio non è sufficiente e che devono essere soddisfatti anche i requisiti di diritto civile. Nei casi citati permane quindi l'incertezza sul domicilio politico. 17

2. Viaggiatori

Il trattamento riservato dalla Svizzera ai nomadi è un capitolo oscuro della storia dello Stato federale. C'è stato un legame precoce tra il mancato 18

insediamento e la mancanza di diritti di cittadinanza. Il primo Stato federale si prefiggeva di naturalizzare le persone prive di diritti di cittadinanza (i senzatetto) e, in questo contesto, di costringere i nomadi (allora chiamati vagabondi) ad adottare uno stile di vita sedentario già nel XIX secolo, talvolta privandoli dei loro figli. Questa procedura è proseguita fino al 1973 con il programma "Hilfswerk Kinder der Landstrasse".

19 Una pressione di fatto verso uno stile di vita sedentario è stata mantenuta fino al 1994 anche per quanto riguarda il diritto di voto. Poiché il diritto di voto è sempre stato legato al domicilio politico, le autorità hanno a lungo ritenuto che se i nomadi non avevano effettivamente un domicilio politico, non potevano avere il diritto di voto. Questa visione formalistica ha lasciato il posto agli sforzi politici per riparare ai torti subiti dai nomadi. Solo nel 1994 è entrato finalmente in vigore l'art. 3 cpv. 1 LDP, che consente ai nomadi di esercitare il diritto di voto nel proprio comune di residenza, analogamente agli svizzeri all'estero. La disparità di trattamento degli Svizzeri all'estero, che dal 1975 possono esercitare il diritto di voto in materia federale senza avere un domicilio in Svizzera, appare particolarmente discutibile.

20 Il termine "viaggiatore" non è definito in dettaglio dalla legge o dal messaggio. Il contesto sistematico mostra che i nomadi sono caratterizzati dal fatto di non avere un luogo di residenza permanente. Possono vivere in un luogo temporaneamente, ma non hanno intenzione di rimanervi in modo permanente. I nomadi ai sensi della legge sono cittadini svizzeri. In quanto tali, hanno la cittadinanza di un comune svizzero ed esercitano anche il diritto di voto in questo comune d'origine, ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 frase 2 LDP.

21 Nel caso dei Viaggiatori che viaggiano anche all'estero, la distinzione dallo status di Svizzero all'estero non sembra netta, perché per l'iscrizione nel registro degli Svizzeri all'estero è sufficiente non avere un domicilio in Svizzera come cittadino svizzero e limitarsi a stabilire la "residenza" in un luogo all'estero. In Svizzera, la residenza si riferisce al requisito oggettivo di trovarsi in un luogo, senza l'elemento soggettivo di rimanervi stabilmente.

B. Certificato di origine e altri documenti di identità (cpv. 2)

22 L'Heimatschein era in passato il documento di cittadinanza per i cittadini svizzeri in Svizzera. Nella maggior parte dei Cantoni, questo documento deve ancora essere depositato nel luogo di residenza. Per registrarsi in un altro

luogo di residenza, il comune di insediamento rilascia un certificato di domicilio o un certificato provvisorio. Il permesso di domicilio e il permesso di soggiorno provvisorio sono denominazioni cantonali diverse per i permessi di soggiorno. In particolare, i residenti settimanali necessitano di tale permesso di soggiorno nel luogo di residenza, mentre il loro domicilio politico rimane nel luogo in cui hanno depositato il permesso di soggiorno, il che significa che continuano a esercitare il diritto di voto in tale luogo.

Al momento della promulgazione della LDP, il Consiglio federale ha giustificato l'art. 3 cpv. 2 LDP come una disposizione speciale per i coniugi separati, poiché fino alla revisione della legge sul matrimonio, la moglie separata non aveva un permesso di soggiorno indipendente con il quale avrebbe potuto essere iscritta nel registro elettorale del suo nuovo luogo di residenza. Oggi il domicilio dei coniugi viene valutato separatamente per ciascun coniuge, il che significa che la disposizione ha perso il suo significato originario. Tuttavia, l'art. 3 cpv. 2 LDP prevede la possibilità per una persona di essere iscritta nel registro elettorale anche senza depositare il certificato di domicilio se può dimostrare di non essere iscritta nel registro elettorale in un altro luogo. Tuttavia, l'importanza pratica di questa possibilità sembra molto ridotta. 23

La disposizione dell'art. 1 lett. c LDP, secondo cui il domicilio politico di un coniuge può discostarsi dal domicilio civile in determinate circostanze, non costituisce un caso di cui all'art. 3 comma 2 LDP. Questa disposizione è uno dei casi eccezionali in cui il domicilio civile e quello politico possono differire, come nel caso dei residenti settimanali o dei tutori. 24

Anche l'importanza del certificato di domicilio continuerà a diminuire. Dal 1980, il registro di famiglia costituisce la base per il certificato di origine. Con l'emanazione dell'ordinanza sullo stato civile nel 2004, il certificato di origine è stato definito come documento di stato civile. Dopo la revisione della legge sullo stato civile e sul registro fondiario nel 2019, i Comuni hanno accesso ai dati del registro dello stato civile per tenere i loro registri della popolazione. Il certificato di domicilio diventerà quindi superfluo e da allora alcuni Cantoni non richiedono più il certificato di domicilio per la registrazione dell'insediamento o della residenza. Tuttavia, la legge cantonale stabilisce ancora quali documenti devono essere presentati al momento della registrazione e i Cantoni devono prima predisporre un accesso tecnico per la ricerca elettronica del registro dello stato civile. 25

L'autore ringrazia Beat Kuoni per la revisione del testo e i preziosi commenti.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9. April 1975, BBl 1975 I 1317 (zit. Botschaft BPR 1975).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993, BBl 1993 III 445 (zit. Botschaft BPR 1993).

BIBLIOGRAFIA

Argast Regula, Staatsbürgerschaft und Nation: Ausschließung und Integration in der Schweiz 1848–1933, Göttingen 2007.

Baumann-Bruckner Marie Louise, Stimmrecht und Volksabstimmungen, in: Yvo Hangartner (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Referate des Verwaltungskurses vom 14. Oktober 1977 an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978, S. 39–64.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich et al. 2020.

Bucher Eugen, Berner Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 11–26 ZGB, Die natürlichen Personen, Persönlichkeit im Allgemeinen, 3. Aufl., Bern 1976 (zit. BK-Bucher).

Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931.

Dubler Anne-Marie, «Fahrende», Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 3.10.2013, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/025616/2013-10-03/, besucht am 28.9.2022.

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Glaser Andreas/Lehner Irina, Moutier, quo vadis? Die Aufhebung der Volksabstimmung über den Kantonswechsel, AJP 2019, S. 452–462.

Hangartner Yvo, 1798–2000 und ?: Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht, in: Festgabe zum 65. Geburtstag von Claudia Soliva, Zürich 1994, S. 127–145.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kley Andreas, Kommentierung zu Art. 39 und Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich et al. 2008 (zit. SGK-Kley).

Landolt Oliver, Von der Marginalisierung zur Kriminalisierung – Die Ausgrenzung mobiler Bevölkerungselemente in der spätmittelalterlichen Eidgenossenschaft, Das Mittelalter, 16 (2011), S. 49–71.

Leimgruber Walter/Meier Thomas/Sablonier Roger, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Bern 1998.

Marti Arnold, Entwicklung und heutiger Stand des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz – weitreichende Veränderungen durch das Registerharmonisierungsgesetz des Bundes, ZBl 120 (2019), S. 591–613.

Meier Thomas Dominik/Wolfensberger Rolf, «Eine Heimat und doch keine»: Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz (16.–19. Jahrhundert), Zürich 1998.

Rieser Walther, Das Schweizerbürgerrecht: Eine staatsrechtliche Studie (Separatdruck aus der «Zeitschrift für schweizerische Statistik»), Bern 1892.

Seferovic Goran, Das Schweizerische Bundesgericht 1848–1874: Die Bundesgerichtsbarkeit im frühen Bundesstaat, Zürich 2010.

Sieber Basil, "Bürgergemeinde", Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 16.2.2005, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026443/2005-02-16/, besucht am 25.9.2022.

Spühler Karl, Die Rechtsprechung zur polizeilichen Meldepflicht bei Niederlassung und Aufenthalt, ZBl 93 (1992), S. 337–344.

Staehlin Daniel, Kommentierung zu Art. 23 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK-Staehlin).

Stahel Arnold, Gemeindebürgerrecht und Landrecht im Kanton Zürich, Zürich 1941.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 39 und Art. 40 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

Wolfensberger Rolf, «Heimatlose», Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.12.2007, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016093/2007-12-05/, besucht am 13.1.2023.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 4 LDP

Un commentario di Andrea Töndury / Rahel Altmann

CITAZIONE SUGGERITA

Andrea Töndury/Rahel Altmann, Kommentierung zu Art. 4 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Töndury/Altmann, N. XXX zu Art. 4 BPR.

Art. 4 Catalogo elettorale

[1] Gli aventi diritto di voto sono iscritti nel catalogo elettorale del loro domicilio politico. Iscrizioni e radiazioni sono fatte d'ufficio.

[2] Innanzi un'elezione o votazione, le iscrizioni sono fatte fino al quinto giorno precedente quello dell'elezione o votazione, se risulta che il giorno della votazione sono adempiute le condizioni di partecipazione.

[3] Il catalogo elettorale può essere consultato da ogni avente diritto di voto.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 39
II. Significato 40
A. Generalità 40
B. Diritto comparato 41
III. Registro elettorale 42
A. Paragrafo 1: registrazione e modifiche 42
1. Abilitati al voto 42
2. Domicilio politico 42
3. Registro elettorale 43
4. Registrazione o cancellazione d'ufficio 43
B. Paragrafo 2: data limite 46
C. Paragrafo 3: Ispezione 47
Bibliografia 52

I. STORIA DELLE ORIGINI

Il primo tentativo di regolamentare a livello nazionale la registrazione degli aventi diritto al voto risale al periodo elvetico: la Prima Costituzione elvetica del 12 aprile 1798 stabiliva che ogni cittadino di vent'anni doveva "essere iscritto nello schedario civico del proprio cantone" (art. 24). Da questo momento in poi, il cittadino aveva il diritto di votare in un'assemblea primaria o elettorale (art. 28). 1

Dopo la fondazione dello Stato federale, la questione della regolamentazione del registro elettorale a livello nazionale tornò a farsi sentire. Il progetto di legge del 20 gennaio 1850 sull'elezione dei membri del Consiglio nazionale prevedeva la tenuta di un registro dei "cittadini in grado di votare" nei comuni. Tuttavia, la disposizione non fu inclusa nella legge promulgata il 21 dicembre 1850. 2

Nei primi decenni del nuovo Stato federale, un numero non trascurabile di cittadini dei Cantoni si trovò in difficoltà o addirittura nell'impossibilità di essere iscritto nel registro elettorale e quindi di partecipare alle votazioni federali. Tra le ragioni di questa situazione c'era il fatto che i Cantoni all'epoca avevano requisiti diversi per la prova dell'idoneità al voto e che in alcuni Cantoni i registri elettorali venivano chiusi prima per i cittadini svizzeri provenienti da fuori Cantone che per i cittadini cantonali autoctoni. Per eliminare questa "ingiustificata disuguaglianza", la Legge federale sulle votazioni ed elezioni federali del 19 luglio 1872 stabilì, tra l'altro, all'art. 5 il principio secondo cui ogni cittadino svizzero residente in un Comune è iscritto d'ufficio nel registro elettorale, a condizione che non sia escluso dalla cittadinanza attiva in base alle leggi del Cantone. L'art. 6 della suddetta legge federale prevedeva inoltre il diritto di ispezione del registro elettorale e un requisito minimo per la chiusura del registro elettorale. Tuttavia, i regolamenti attuativi sulla tenuta del registro elettorale nei Cantoni erano incoerenti. Gli sforzi per regolamentarle in modo più uniforme e dettagliato a livello federale non hanno avuto successo. 3

Solo un centinaio di anni dopo, con la promulgazione della Costituzione federale, gli articoli 5 e 6 della legge federale sulle votazioni ed elezioni del 19 luglio 1872 furono rivisti e trasferiti all'articolo 4 della LDP. A differenza della proposta del Consiglio federale, l'Assemblea federale ha fissato al paragrafo 2 4

una data fissa come termine ultimo per la registrazione degli elettori. Dall'entrata in vigore della LDP il 1° luglio 1978, la formulazione dell'articolo 4 è rimasta invariata.

II. SIGNIFICATO

A. Generalità

5 L'art. 4 disciplina il registro degli aventi diritto di voto in materia federale. Il termine "questioni federali" comprende tutte le votazioni federali (artt. 140-142 Cost.) e le elezioni del Consiglio nazionale (art. 149 Cost.). Le elezioni del Consiglio degli Stati, invece, sono regolate dai Cantoni (art. 150 cpv. 3 Cost.) e sono quindi di competenza cantonale.

6 L'iscrizione nel registro elettorale (traduzione francese nella Confederazione: registre des électeurs, nei Cantoni anche: registre électoral o rôle électoral) è soggetta all'esclusione dal diritto di voto (art. 2). Insieme alla residenza politica (art. 3), la registrazione è un requisito formale procedurale essenziale per il diritto di voto o di esprimere un voto in materia federale (artt. 5-8). Ad esempio, solo le persone iscritte nel registro elettorale possono votare per il Consiglio nazionale. Tuttavia, l'iscrizione nel registro elettorale non è un prerequisito per l'eleggibilità al Consiglio nazionale (art. 143 Cost. e contrario). Sono eleggibili tutti gli aventi diritto di voto in materia federale, compresi gli svizzeri residenti all'estero che non sono iscritti nel registro elettorale.

7 Un registro elettorale correttamente tenuto garantisce il diritto all'organo elettorale e di voto correttamente costituito e costituzionale o all'organo di voto legittimo, nonché il diritto associato di escludere le persone non votanti. Il registro elettorale serve anche a determinare il numero di elettori o di persone aventi diritto al voto, nonché il successivo conteggio e la determinazione del risultato corretto. Le specifiche di cui all'art. 4 hanno lo scopo di prevenire le manipolazioni e contribuire così a un sistema elettorale e di voto impeccabile. La tenuta completa del registro elettorale è quindi un requisito fondamentale per garantire un risultato elettorale che rifletta la volontà libera e non distorta degli aventi diritto al voto (art. 34 cpv. 2 Cost.). L'affidabilità e l'accuratezza del processo di voto e di elezione, e quindi anche la protezione del registro elettorale da manipolazioni, sono tutelate anche dal diritto penale (art. 282 CP). Un registro elettorale correttamente tenuto crea fiducia e di conseguenza favorisce l'accettazione di un risultato elettorale o di

voto. L'iscrizione nel registro elettorale è anche un prerequisito per il rilascio del certificato del diritto di voto e, successivamente, per lo svolgimento di un referendum e di un'iniziativa popolare. Nel complesso, l'art. 4 contiene un requisito procedurale centrale per l'esercizio e la garanzia dei diritti politici in Svizzera.

B. Diritto comparato

L'oggetto dell'art. 4 è il registro elettorale in ambito federale. I Cantoni e i Comuni sono responsabili della regolamentazione del registro elettorale in ambito cantonale e comunale, fatti salvi i requisiti minimi della Confederazione (art. 39 Cost.). I Cantoni e i Comuni possono estendere i diritti politici nelle rispettive aree di competenza. Questa tripartizione significa che, oltre al registro per il diritto di voto federale, può essere tenuto anche un (diverso) registro elettorale per le elezioni e le votazioni cantonali e comunali. Le normative cantonali sui registri elettorali differiscono, ad esempio l'ispezione del registro elettorale è talvolta stabilita in modo diverso dalla legge federale (cfr. N. 34 e segg.) o il registro elettorale viene chiuso più tardi. 8

Il motivo per cui si è rinunciato a disposizioni federali più ampie sulla tenuta del registro elettorale è che ogni comune tiene un registro elettorale per le votazioni comunali, cantonali e federali in conformità con le leggi cantonali e comunali. Secondo il legislatore, una normativa federale uniforme avrebbe comportato una duplicazione dei registri e quindi un notevole aggravio di spesa per i Comuni. 9

Se la LDP e i decreti attuativi federali non contengono disposizioni, si applica il diritto cantonale (art. 83 LDP). Le disposizioni cantonali di attuazione dell'art. 4 richiedono l'approvazione della Confederazione per essere valide (art. 93 LDP). Alla luce delle diverse disposizioni di attuazione cantonali, sorgono diverse questioni interpretative in merito all'attuazione dell'art. 4 LDP (cfr. in particolare il diritto di ispezione: n. 34 e segg.). 10

III. REGISTRO ELETTORALE

A. Paragrafo 1: registrazione e modifiche

1. Abilitati al voto

11 In ambito federale, l'elettorato passivo è disciplinato dall'articolo 136 cpv. 1 Cost. Di conseguenza, tutte le persone fisiche che hanno la cittadinanza svizzera, che hanno compiuto 18 anni e che non sono sotto tutela completa per incapacità permanente o che non sono rappresentate da una persona autorizzata a provvedere per i loro figli devono essere iscritte nel registro elettorale federale (art. 136 cpv. 1 Cost. in combinato disposto con l'art. 2 LDP).

2. Domicilio politico

12 L'iscrizione nel registro elettorale federale avviene nel luogo in cui la persona stabilisce il proprio domicilio politico. Questo requisito è già previsto dalla Costituzione federale (art. 39 cpv. 2 Cost.). La determinazione locale della registrazione garantisce che una persona non possa votare ed eleggere contemporaneamente in luoghi diversi. Prima della registrazione, deve essere chiarito, in via preliminare, in quale comune vive ed è registrato l'avente diritto di voto (cfr. n. 14).

13 Il momento decisivo per la registrazione è la registrazione effettiva. Per registrazione effettiva si intende il deposito dei documenti di identità richiesti, di norma il certificato di domicilio, presso il luogo di residenza. Le persone che depositano in un Comune un altro documento d'identità (ad es. certificato d'origine) al posto del certificato d'origine stabiliscono il domicilio politico ai sensi dell'art. 3 cpv. 2 LDP solo se dimostrano di non essere iscritte nelle liste elettorali nel luogo in cui si trova il certificato d'origine. In questo caso, la prova della mancata iscrizione nelle liste elettorali del luogo in cui è stato depositato il certificato di origine costituisce la questione preliminare per l'accertamento del domicilio politico (cfr. sopra) e solo successivamente la base per l'iscrizione nelle liste elettorali del nuovo luogo.

14 A causa dei criteri cumulativi di residenza e iscrizione, una persona iscritta in un comune ma che non vi risiede più deve essere cancellata dal registro.

Di norma, il domicilio politico è legato al domicilio civile. In alcune circostanze, tuttavia, il domicilio politico può essere diverso da quello civile. Allo stesso modo, il luogo di diritto di voto non implica automaticamente un luogo di residenza specifico, ad esempio per motivi di polizia. 15

Per i cittadini svizzeri residenti all'estero viene creato un registro elettorale separato, tenuto a livello centrale in alcuni Cantoni. Le persone che non hanno un luogo di residenza fisso sono iscritte nel registro elettorale del loro comune di residenza (art. 3 cpv. 1 frase 2 LDP). 16

3. Registro elettorale

Né la LDP né l'Ordinanza sui diritti politici (ODP) specificano da quale organo o autorità e in quale forma debba essere tenuto il registro degli elettori della Confederazione (ad esempio, in forma fisica o elettronica, in ordine alfabetico, ecc.) Di conseguenza, la Confederazione lascia in linea di principio ai Cantoni la regolamentazione delle modalità (art. 83 in combinato disposto con l'art. 91 CPD; cfr. n. 10 sopra). 17

Nei Cantoni, il registro elettorale è di solito tenuto a livello decentrato (nei Comuni) e per via elettronica. I dati dell'anagrafe dei residenti sono generalmente utilizzati per compilare il registro elettorale. Secondo l'art. 6 lett. t della Legge federale del 23 giugno 2006 sull'armonizzazione dei registri della popolazione e di altri registri ufficiali di persone, il registro della popolazione deve registrare i diritti di voto ed elettorali a livello federale, cantonale e comunale. 18

Dal 1° luglio 2022, i Cantoni hanno nuovamente la possibilità di introdurre il "voto elettronico" nell'ambito di un'operazione sperimentale, previa approvazione del Consiglio federale. L'introduzione del voto elettronico a livello nazionale richiederebbe innanzitutto la creazione di registri elettorali armonizzati e coordinati. Tuttavia, i requisiti federali per la tenuta dei registri elettorali, che vanno oltre l'art. 4, sono stati finora ampiamente ignorati, anche a distanza di oltre 150 anni dai primi sforzi (cfr. n. 3). 19

4. Registrazione o cancellazione d'ufficio

Se una persona soddisfa i requisiti per l'iscrizione, deve essere immediatamente iscritta nel registro dall'autorità competente, fatta salva la chiusura del registro elettorale (cfr. n. 28), di conseguenza senza un periodo di 20

attesa e senza alcun atto procedurale da parte della persona (ad esempio, una domanda). Allo stesso modo, i custodi delle liste elettorali sono tenuti a cancellare d'ufficio dal registro le persone che non soddisfano più i requisiti. Di conseguenza, una volta che una persona si è trasferita, deve essere cancellata dal registro e i suoi dati non possono più essere trattati. Il registro elettorale deve essere costantemente aggiornato e deve riflettere lo stato attuale degli aventi diritto al voto. I Comuni devono effettuare tutti i chiarimenti necessari e correggere senza indugio eventuali incongruenze nel registro. Gli atti ufficiali relativi al registro elettorale sono in linea di principio gratuiti (art. 86 cpv. 1 LDP).

21 Contro l'iscrizione o la cancellazione (rifiutata) è possibile presentare ricorso al rispettivo governo cantonale (art. 77 cpv. 1 lett. a LDP). Il presupposto è l'esistenza di una decisione contestabile da parte dell'organo competente per la tenuta del registro elettorale. Derivante dalla rivendicazione della corretta composizione del corpo elettorale e dalla determinazione del corretto risultato delle elezioni e delle votazioni, il diritto di ricorso si riferisce non solo all'iscrizione o alla cancellazione della propria persona, ma anche all'iscrizione o alla cancellazione di terzi. A causa della funzione di organo del registro elettorale, è un requisito essenziale che la persona che presenta il reclamo abbia il diritto di voto sulla questione. Un reclamo per il diritto di voto per violazione dell'art. 4 LDP, in particolare per carenze nella tenuta del registro elettorale, può essere presentato in qualsiasi momento e quindi indipendentemente da una specifica votazione o elezione.

22 La responsabilità del registro elettorale spetta alla persona che lo tiene. Di norma, è nominata dal Comune e fa parte dell'amministrazione comunale (esecutivo). La persona che tiene il registro elettorale non solo deve apportare le modifiche necessarie su base continuativa (obbligo di tenuta del registro), ma deve anche verificare i requisiti per la cancellazione o l'inclusione di una persona in caso di dubbio (obbligo di indagine).

23 L'età della persona e la prova della cittadinanza svizzera possono essere verificate dai Comuni senza grandi sforzi. Il domicilio politico, invece, può richiedere ulteriori chiarimenti in determinate circostanze. Lo stesso vale per le incertezze sulla capacità di giudicare. Tuttavia, la sola ipotesi di "dubbia capacità" non deve portare alla cancellazione di una persona. In considerazione delle conseguenze della cancellazione e del rifiuto di esercitare i diritti politici, chi tiene le liste elettorali deve sempre basarsi su

provvedimenti o sentenze (certificati) giuridicamente vincolanti che confermino l'incapacità di giudicare. Ai sensi dell'art. 449c CC, le autorità di protezione dei minori e degli adulti (CESB) sono tenute per legge a comunicare all'anagrafe le persone escluse dal diritto di voto, ossia quelle con una tutela globale o un testamento biologico convalidato. La successiva cancellazione è quindi d'ufficio. Lo stesso vale in caso di cancellazione per morte dell'interessato o in caso di iscrizione basata sul raggiungimento della maggiore età.

Se la cancellazione è voluta su richiesta di terzi e i fatti del caso non sono chiari (ad esempio perché non sono stati prodotti i documenti pertinenti), l'autorità responsabile della tenuta del registro elettorale deve fare le indagini necessarie e concedere all'interessato il diritto di essere ascoltato in anticipo (cfr. in particolare le contestazioni in caso di cambio di residenza, n. 33). 24

Il registro elettorale è considerato un documento. Falsificare, alterare, rimuovere o distruggere il registro elettorale è un reato penale (cfr. art. 282 n. 1, prima frase, CP). La responsabilità penale richiede un'azione intenzionale ed è affermata anche in caso di dolo eventuale. 25

Il registro elettorale riguarda in particolare la preparazione delle elezioni e delle votazioni. Eventuali irregolarità riscontrate nel periodo che precede lo scrutinio devono quindi essere segnalate dagli elettori subito dopo esserne venuti a conoscenza. Le cause delle carenze nella tenuta delle liste elettorali possono essere di natura molto diversa: Il pericolo del "turismo del voto" sembra essere piuttosto basso nelle votazioni e nelle elezioni federali. Tuttavia, la registrazione di più persone con un domicilio fittizio è considerata una grave carenza, almeno nelle votazioni ed elezioni comunali. 26

Le carenze nella tenuta del registro elettorale non comportano necessariamente l'annullamento delle elezioni o dei risultati delle votazioni. Piuttosto, le carenze riscontrate devono essere in grado di influenzare o falsare il risultato delle elezioni o delle votazioni. Va tenuto presente che gli errori nei registri elettorali non possono essere eliminati con un nuovo conteggio. Finché gli errori non sono sistematici e non riguardano l'intero Paese, raramente sono in grado di influenzare il risultato di un'elezione federale o di un referendum. A causa delle modalità di tenuta dei registri elettorali comunali e quindi della mancanza di una visione d'insieme a livello nazionale, occorre garantire che una persona che cambia residenza durante 27

una votazione o un'elezione e riceve due volte i documenti di voto non voti o elegga due volte in materia federale.

B. Paragrafo 2: data limite

28 Le iscrizioni nel registro elettorale per le questioni federali devono essere effettuate ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, al più tardi il quinto giorno prima del giorno dell'elezione o della votazione. La chiusura del registro elettorale per 4 giorni prima di una votazione serve a preparare le votazioni e le elezioni nei seggi. Allo stesso tempo, la chiusura ha lo scopo di prevenire "possibili macchinazioni" e di evitare errori "nella frenesia degli ultimi giorni".

29 In linea di principio, il termine per le votazioni e le elezioni federali può essere fissato in anticipo. Di norma, il Consiglio federale fissa la data delle votazioni con almeno quattro mesi di anticipo (art. 10 cpv. 1^{bis} LDP). Anche le elezioni del Consiglio nazionale si svolgono in una data fissa (penultima domenica di ottobre). Se il Consiglio federale stabilisce date straordinarie per le elezioni e le votazioni, deve essere garantita la possibilità di iscrizione tempestiva nel registro elettorale e, se necessario, la sua verifica da parte degli aventi diritto di voto.

30 I requisiti per l'iscrizione nel registro elettorale devono essere soddisfatti non alla data di qualificazione, ma il giorno della votazione o dell'elezione. I cittadini svizzeri minorenni che compiono 18 anni poco prima o il giorno delle elezioni o del voto devono quindi essere registrati d'ufficio dai Comuni in tempo utile per salvaguardare i loro diritti politici nel loro luogo di residenza politica.

31 Le disposizioni sulla tenuta delle liste elettorali si applicano separatamente a ogni scrutinio. Se tra due scrutini si verificano dei cambiamenti per quanto riguarda l'iscrizione (ad es. trasferimento, trasloco, decesso, ecc.), questa deve essere adeguata immediatamente, tenendo conto della chiusura delle liste elettorali per quanto riguarda il secondo scrutinio.

32 Paragrafo 2 regolamenta il momento ultimo di registrazione in base alla dicitura. A nostro avviso, le iscrizioni successive nel registro elettorale federale sono inammissibili. L'inammissibilità deriva da un lato dalla formulazione della disposizione. Dall'altro lato, deve essere rispettato il requisito della parità di trattamento giuridico dei richiedenti per quanto riguarda l'iscrizione o la cancellazione. Inoltre, la disposizione mira a garantire

una preparazione indisturbata (cfr. n. 38). Le cancellazioni, invece, possono eccezionalmente avvenire dopo la data limite, tenendo conto del diritto al corpo elettorale legalmente costituito, se 1) l'eliminazione dei prerequisiti per i detentori del registro elettorale è stabilita al di là di ogni dubbio, 2) una mutazione nel registro elettorale non disturba i preparativi e 3) qualsiasi voto espresso può essere risolto senza ulteriori problemi. Sono ipotizzabili casi in cui la perdita del diritto di voto il giorno della votazione o dell'elezione sia provata sulla base di un documento (ad esempio una sentenza del tribunale, un certificato di morte) e la cancellazione potrebbe quindi essere effettuata senza ulteriori chiarimenti. Tuttavia, in assenza di disposizioni più ampie nel LDP o nell'ODP, la cancellazione dal registro elettorale federale deve essere evitata anche in questi casi, nell'interesse dell'uguaglianza giuridica (cfr. sulla necessità di una disposizione più ampia nel LDP: n. 38 e segg.).

Nella pratica, le difficoltà legate alle modifiche del registro elettorale si riscontrano in particolare nel caso di un cambio di residenza e della conseguente ricezione dei documenti elettorali e di voto. Per evitare di esercitare due volte il diritto di voto, gli aventi diritto dovrebbero poter ottenere successivamente i documenti elettorali e di voto se possono dimostrare di non aver già votato; di norma, ciò è possibile solo consegnando i documenti di voto del precedente luogo di residenza. 33

C. Paragrafo 3: Ispezione

La consultazione del registro elettorale in materia federale è aperta a tutte le persone fisiche che hanno diritto di voto in materia federale (cfr. la formulazione più precisa nella versione francese: "par tout électeur"). 34

Le persone giuridiche non hanno diritto di voto. Di conseguenza, non possono avere accesso alle liste elettorali. Tuttavia, si pone una questione particolare per quanto riguarda i partiti politici. In alcuni Cantoni, ai partiti politici è espressamente vietato prendere visione del registro elettorale e fornirne estratti nel periodo precedente le elezioni. Altri cantoni, invece, concedono ai partiti politici diritti analoghi. A questo proposito, è importante notare che ai partiti politici e alle associazioni politiche, in particolare ai comitati d'iniziativa e referendari con personalità giuridica, è concesso un diritto di ricorso in materia di voto a determinate condizioni. Tuttavia, l'ispezione del registro elettorale da parte dei partiti politici è regolarmente finalizzata all'attività politica (invio di pubblicità elettorale, raccolta di dati 35

sull'elettorato). In questi casi, il diritto di ispezione è oggetto di appropriazione indebita, in quanto consente ai singoli di verificare la legittima composizione del corpo elettorale e serve quindi all'esercizio dei loro diritti politici. Le norme cantonali che consentono la divulgazione del registro ai partiti politici sono di conseguenza ammissibili solo per il registro elettorale in ambito cantonale e comunale.

36 In linea di principio, l'ispezione riguarda tutti i nomi elencati nel registro elettorale. Solo in questo modo è possibile verificare la composizione del corpo elettorale corretto. L'art. 3 limita l'esercizio dei diritti politici al domicilio politico. Allo stesso tempo, i Cantoni sono responsabili delle disposizioni più ampie sulla tenuta del registro elettorale (art. 83 LDP). Sulla base di questa disposizione, è discutibile se l'esercizio del diritto di consultare il registro elettorale per questioni federali sia limitato anche al rispettivo comune o cantone. Tuttavia, una tale restrizione locale potrebbe essere in contrasto con lo scopo dell'ispezione in relazione all'organo di voto federale.

37 L'ispezione è un'esternalizzazione del diritto degli elettori alla corretta composizione del corpo elettorale. In quanto parte dei diritti politici, questo diritto è garantito dall'articolo 34 cpv. 1 della Cost. Data la funzione di organo del diritto di voto, la pretesa di una corretta composizione si riferisce non solo al proprio diritto di voto, ma anche al diritto di voto di terzi. Sono garantiti, in particolare, a) la concessione del proprio diritto di voto, b) l'iscrizione d'ufficio nelle liste elettorali e c) l'ammissione di tutti gli aventi diritto al voto e l'esclusione dei non aventi diritto.

38 Interpretando il paragrafo 3 con il paragrafo 2, ne consegue che l'ispezione non è consentita durante la chiusura delle liste elettorali e che, pertanto, un ricorso per il diritto di voto contro il rifiuto di consentire l'ispezione durante questo periodo non avrebbe alcun esito. Il paragrafo 3 non contiene ulteriori restrizioni al diritto di ispezione. Al momento della promulgazione della disposizione, il legislatore ha considerato la restrizione principalmente dal punto di vista di evitare "disordini" nel periodo precedente le votazioni e le elezioni. Ciò non sorprende se si considerano i vari episodi di manipolazione (cfr. sopra sulla storia delle origini, in particolare il n. 3). Sebbene in linea di principio si debba presumere un accesso illimitato e incondizionato sulla base del paragrafo 3, è necessaria un'interpretazione differenziata e costituzionale (cfr. infra, nn. 39-45).

Il trattamento dei dati personali è generalmente associato al rischio di mettere in pericolo la privacy delle persone. Il diritto di consultare le liste elettorali, protetto dai diritti fondamentali, può quindi entrare in conflitto con il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali (cfr. art. 13 cpv. 1 Cost.; diritto all'autodeterminazione informativa). Occorre quindi prestare particolare attenzione al controllo della divulgazione di fatti personali a terzi. 39

La consultazione del registro elettorale relativo alla propria persona non presenta problemi fin dall'inizio ed è consentita in qualsiasi momento. Tuttavia, quando si consultano i dati di terzi, si deve notare che tale divulgazione di dati personali costituisce una restrizione dell'ambito di tutela del diritto all'autodeterminazione informativa. Soprattutto nel caso di dati sensibili, è opportuno adottare uno standard di revisione particolarmente rigoroso nell'esaminare i prerequisiti ai sensi dell'art. 36 Cost. 40

I dati personali particolarmente sensibili relativi all'esistenza di una tutela completa o di un testamento biologico convalidato possono essere ottenuti - almeno indirettamente - dal registro elettorale: Nel caso di cittadini svizzeri non iscritti nel registro elettorale, si può sospettare - o addirittura accertare - l'esistenza di una tutela per adulti o di un testamento biologico convalidato a causa di un'incapacità, sulla base di informazioni esplicite contenute nel registro, in conformità con i requisiti comunali o cantonali. Inoltre, dal registro elettorale si possono ricavare altri dati personali, in particolare informazioni sulla nazionalità: Le persone fisiche che non hanno la cittadinanza svizzera non possono essere iscritte nel registro elettorale federale. 41

L'art. 4 cpv. 3 costituisce la base giuridica formale per il trattamento dei dati personali che richiedono una protezione speciale (art. 36 cpv. 1 Cost.). L'accesso al registro elettorale regolato dalla legge federale e quindi la violazione del diritto costituzionale all'autodeterminazione informativa possono essere giustificati dalla garanzia del diritto politico fondamentale alla corretta composizione del corpo elettorale (art. 36 cpv. 2 Cost.). Tuttavia, a causa del conflitto di diritti fondamentali e tenendo conto di una potenziale contraddizione con il diritto di livello superiore (costituzionale), si pone la questione se un'ispezione illimitata e incondizionata del registro elettorale sia obbligatoria (art. 190 Cost.) e di conseguenza precluda un test di proporzionalità ai sensi dell'art. 36 cpv. 3 Cost. dal punto di vista del diritto all'autodeterminazione informativa. La questione deve essere chiarita sulla 42

base del "pluralismo dei metodi". Il cpv. 3 deve essere interpretato in conformità alla Costituzione, tenendo conto del postulato dell'unità e della libertà di contraddizione dell'ordinamento giuridico.

43 Le diverse regolamentazioni e interpretazioni dei Cantoni sul diritto di ispezione e sull'accesso pubblico al registro elettorale indicano - non da ultimo a causa della riserva di approvazione da parte della Confederazione (art. 93 LDP) - che il paragrafo 3 lascia un corrispondente margine di interpretazione conforme alla Costituzione e quindi alla considerazione del principio di proporzionalità. Il Cantone di Zurigo, ad esempio, prevede al § 9 cpv. 2 della legge del 1° settembre 2003 sui diritti politici (GPR/ZH; LS 161) che gli aventi diritto al voto "devono ricevere su richiesta informazioni sull'idoneità al voto". Questa disposizione è stata introdotta perché l'ispezione più estesa del registro elettorale ha causato problemi nel Cantone di Zurigo. In particolare, il registro veniva ispezionato per motivi non pertinenti, ad esempio per scoprire la data di nascita di una persona. In conformità al principio di proporzionalità, il diritto di ispezione globale è stato quindi sostituito da un diritto all'informazione sui diritti di voto di una persona specifica. Il Cantone di Zurigo ha ritenuto che ciò non pregiudicasse lo scopo di rendere pubblico il registro elettorale. Anche altri Cantoni hanno emanato restrizioni corrispondenti al registro elettorale in ambito federale o hanno interpretato le loro disposizioni cantonali di conseguenza. La prassi mostra anche la necessità di adottare misure adeguate per garantire che, ad esempio, il diritto di blocco nel registro dei residenti non possa essere compromesso da un'ispezione del registro elettorale. In altre parole, diversi Cantoni partono dal presupposto che il diritto di ispezione debba essere concesso solo nella misura necessaria a verificare la corretta composizione del corpo elettorale.

44 A nostro avviso, una tale comprensione del paragrafo 3 nel senso di un'interpretazione contemporanea, teleologica e costituzionale è necessaria anche per non limitare in modo sproporzionato il diritto all'autodeterminazione informativa. Per quanto riguarda il bilanciamento degli interessi, va notato che a causa delle dimensioni del corpo elettorale federale e dell'organizzazione decentralizzata del registro elettorale per le questioni federali, c'è generalmente meno interesse da parte dei singoli elettori a una piena divulgazione rispetto, ad esempio, a un piccolo comune per quanto riguarda il suo registro elettorale comunale. I singoli errori nel registro elettorale hanno un effetto limitato a livello federale, mentre quelli in un

piccolo comune possono avere un'importanza decisiva. In generale, dovrebbero essere divulgati solo i dati assolutamente necessari per la protezione dei diritti politici. In termini di personale, l'ispezione dovrebbe quindi essere limitata a determinate persone, a meno che non vi sia un interesse più ampio (ad esempio, il sospetto concreto di irregolarità e manipolazioni diffuse) che richieda un'ispezione più completa.

De lege ferenda, sarebbe auspicabile che la Confederazione chiarisse l'interpretazione costituzionale del diritto di ispezione in modo uniforme per tutti i Cantoni in una prossima revisione della LDP o dell'ODP. 45

Le richieste di ispezione del registro elettorale possono essere presentate solo per salvaguardare i diritti politici, in particolare a causa di dubbi sulla corretta registrazione di alcune persone. Secondo il paragrafo 3, non è richiesta una motivazione. A nostro avviso, tale motivazione può essere richiesta solo se vi sono indicazioni che l'ispezione è sproporzionata o abusiva. In particolare, un'ispezione completa e illimitata senza l'affermazione di ragioni comprensibili, ad esempio per pura curiosità (ad esempio "browsing" e "rovistando" nel senso di "fishing expedition"), appare problematica, almeno in considerazione dei diritti fondamentali di terzi. 46

La forma di ispezione è regolata - in assenza di norme federali - dal diritto cantonale. Può essere garantita in diversi modi e deve essere proporzionata. L'art. 4 può essere preso in considerazione, ad esempio, attraverso un'ispezione in loco o un "accesso online" limitato, nonché attraverso una notifica o un'informazione scritta o orale. La divulgazione pubblica dell'intero registro elettorale è una questione delicata dal punto di vista dell'interferenza con i diritti fondamentali (cfr. sopra n. 39 e segg.). Di norma, la conferma o il rifiuto dell'iscrizione di una determinata persona dovrebbe essere sufficiente a garantire i diritti politici e, in particolare, a verificare che il corpo elettorale sia composto in modo legittimo (cfr. sopra, n. 43, sulla normativa del Cantone di Zurigo). 47

Non esiste alcun diritto alla pubblicazione del registro elettorale o alla produzione di una copia (trascrizione o immagine) né sulla base della garanzia dell'art. 34 cpv. 1 Cost. né dell'art. 4 cpv. 3 LDP. La fornitura di estratti del registro elettorale è regolata in modo diverso da Cantone a Cantone. In ogni caso, non è possibile far valere il diritto alla divulgazione di un estratto del registro elettorale sulla base dell'art. 4. Si pone piuttosto la questione se la 48

divulgazione di un estratto dell'iscrizione di terzi costituisca una violazione non necessaria e quindi sproporzionata dei loro diritti fondamentali e debba quindi essere considerata inammissibile.

49 Di norma, la supervisione della tenuta delle liste elettorali è di competenza dei comuni, ovvero del consiglio comunale. La pubblicazione delle liste elettorali nell'ambito della supervisione può essere necessaria, in particolare se vi è il sospetto di carenze sistematiche. La supervisione potrebbe essere di notevole importanza, in particolare se un'ispezione più completa sarebbe ritenuta sproporzionata.

Ringraziamo il Dr. iur. Kaspar Plüss per la sua revisione critica e i prezios suggerimenti.

BIBLIOGRAFIA

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar (OFK), 2. Aufl., Zürich 2017.

Bundeskanzlei (BK), Teilrevision der Verordnung über die politischen Rechte und Totalrevision der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (Neuausrichtung des Versuchsbetriebs), Erläuterungen zum Inkrafttreten vom 1. Juli 2022, abrufbar unter www.admin.ch > Politische Rechte > E-Voting > Medienmitteilungen > Medienmitteilung vom 25. Mai 2022 «E-Voting: Neue rechtliche Grundlagen treten in Kraft», Dokumente, besucht im August 2023.

Datenschutzbeauftragter (DSB) des Kantons Zürich, Tätigkeitsbericht 2017, abrufbar unter: https://docs.datenschutz.ch/u/d/ueber-uns/taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht-2017.pdf, besucht im August 2023.

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB), Leitfaden vom 15. Dezember 2022 der Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen zur Anwendung des Datenschutzrechts auf die digitale Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz, abrufbar unter https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/deredoeb/infothek/infothek-ds.html, besucht im August 2023.

Fuhrer Corina/Ronc Pascal, Kommentierung zu Art. 282 StGB, in: Graf Damian K. (Hrsg.), StGB Annotierter Kommentar, Bern 2020.

Gächter Thomas, § 26 Rechtsanwendung, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021.

Gemeindeamt des Kantons Zürich, Handbuch zur Gesetzgebung über die politischen Rechte, 3. Aufl., Stand Januar 2018, abrufbar unter https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/gemeindeabstimmungen.html, besucht im August 2023.

Giacometti Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 1941.

Glaser Andreas/Lehner Irina, Moutier, quo vadis? Die Aufhebung der Volksabstimmung über den Kantonswechsel, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2019, S. 452-462.

Griffel Alain, Kommentierung zu § 20 GG/ZH, in: Jaag Tobias/Rüssli Markus/Jenni Vittorio (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., 2023.

Kiener Regina/Kälin Walter/Wyttenbach Judith, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.

Kley Andreas, Kommentierung zu Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al (Hrsg.), St. Galler Kommentar (SGK), Schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., St. Gallen/Zürich 2023.

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004.

Markić Luka, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, St. Gallen/Zürich 2022.

Plüss Kaspar, Der Ausschluss vom Wahlrecht als Demokratiedefizit, Die Entwicklung des allgemeinen Wahlrechts bis zur heutigen Forderung nach politischer Mitsprache integrierter Ausländerinnen und Ausländer, in: Patricia M. Schiess Rütimann (Hrsg.) 2003, Schweizerisches Ausländerrecht in Bewegung?, S. 133 ff.

Wecker Regina, «... denn die Frauen werden ja wohl auch zum Volke gezählt werden», Historische Blicke auf die Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts zur Gleichstellung von Mann und Frau, in: Juristinnen

Schweiz (Hrsg.), Recht und Geschlecht, Herausforderungen der Gleichstellung – Quelques réflexions 50 ans après le suffrage des femmes, 2021, S. 15–35.

Wohlers Wolfgang, Kommentierung zu Art. 282 StGB, in: Wohlers Wolfgang/Godenzi Gunhild/Schlegel Stephan (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch – Handkommentar, 4. Aufl., Bern 2020.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021 (zit. Staatsrecht).

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard et al (Hrsg.), Basler Kommentar (BSK), Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK).

von Heydebrand Sibylle, Stimmrecht und kantonale Autonomie, Allgemeines und gleiches Stimmrecht am Beispiel der Nordwestschweizer Kantone, Basel 2019.

Winzeler Christoph, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, Basel 1983.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 6 PRA

Un commentario di Nula Katharina Frei

CITAZIONE SUGGERITA

Nula Frei, Kommentierung zu Art. 6 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Frei, art. 6 PRA N. XXX.

Art. 6 Voto degli invalidi

I Cantoni provvedono affinché possano votare anche coloro che, per invalidità o altri motivi, sono durevolmente incapaci di svolgere da sé le necessarie operazioni di voto.

STRUTTURA

I. Storia e significato 57
II. Interpretazione conforme alla Costituzione e al diritto internazionale 58
III. Ambito di applicazione materiale 59
IV. Ambito di applicazione personale 60
V. Misure per consentire alle persone con disabilità di votare 62
A. Sostituzione vera e non vera 62
B. Voto elettronico 64
VI. Valutazione 64
Bibliografia 66
I materiali 67

I. STORIA E SIGNIFICATO

L'art. 6 LDP incarica i Cantoni di adottare misure per consentire alle persone con disabilità di esprimere il proprio voto in modo indipendente. La disposizione era già contenuta nel progetto di legge del 1975 e intendeva tenere conto, a livello federale, del "desiderio espresso da anni dalle persone con disabilità [di] consentire anche agli elettori con disabilità fisiche (ad esempio, ciechi, zoppi) di esercitare i loro diritti politici". 1

La disposizione, che era incontestata al momento della sua creazione - vale a dire che la maggior parte dei Cantoni conosceva già procedure corrispondenti per le persone con disabilità - è in qualche modo superata. In particolare, con la ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (BRDP) nel 2014, la Svizzera si è assoggettata a obblighi più ampi nei confronti delle persone con disabilità, di cui si deve tenere conto nell'interpretazione dell'art. 6 LDP (n. 5 e segg.). Oltre all'interpretazione conforme alla Costituzione e al diritto internazionale, sarebbe opportuna anche una revisione di questa disposizione (n. 30). 2

L'art. 6 LDP serve ad attuare il diritto costituzionale di rendere praticamente possibile l'esercizio del diritto di voto, che deriva dalla garanzia dei diritti politici (art. 34 cpv. 1 Cost.). Questo diritto è direttamente applicabile anche senza misure di attuazione cantonali. Il Tribunale federale ha riconosciuto che nello svolgimento delle elezioni e delle votazioni si deve tenere conto, per quanto possibile, della situazione normale di fasce più ampie della popolazione, anche se minoritarie, garantendo che l'esercizio del diritto di voto non sia impedito da un ostacolo pratico significativo dovuto alla natura particolare della disposizione. Questo aumenta anche la legittimità di un'elezione o di un voto. Non solo la maggioranza, ma anche la minoranza deve poter partecipare alle elezioni e alle votazioni senza essere sostanzialmente ostacolata. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il mancato rispetto di questo principio viola non solo la libertà di voto e di elezione, ma anche il principio di uguaglianza dei diritti. Infine, l'art. 6 CPD va inteso anche come attuazione del divieto di discriminazione sulla base della disabilità (art. 8 cpv. 2 Cost.) e della garanzia dei diritti politici delle persone con disabilità (art. 29 LpDP) (su questo punto si veda più dettagliatamente il n. 5 e seguenti). 3

4 Nel caso di agevolazioni di voto come la presente - ma anche altre - il principio della più ampia accessibilità possibile di un'elezione o di un voto o della corretta composizione della cittadinanza attiva e il principio della segretezza dello scrutinio o del voto si contrappongono e devono essere soppesati l'uno con l'altro. In particolare, anche nel caso di agevolazioni di voto come il voto per delega o il voto postale o elettronico, si deve garantire che nessun avente diritto al voto esprima il proprio voto più di una volta e che nessuna persona non votante partecipi all'elezione o al voto.

II. INTERPRETAZIONE CONFORME ALLA COSTITUZIONE E AL DIRITTO INTERNAZIONALE

5 Dall'entrata in vigore della LDP nel 1978, sia l'atteggiamento sociale nei confronti delle persone con disabilità sia la situazione giuridica a livello di diritto costituzionale e internazionale si sono notevolmente sviluppati. Anche solo uno sguardo alla terminologia, che è cambiata da "persona con disabilità" a "persona con handicap" a "persona con disabilità", rivela che oggi l'obiettivo è garantire la partecipazione autodeterminata e paritaria delle persone con disabilità nella società, invece di trattarle come destinatari passivi di benefici che necessitano di assistenza. In linea con questa nuova concezione, viene sempre più riconosciuta anche la grande importanza della partecipazione politica delle persone con disabilità.

6 La Costituzione federale, completamente rivista, proibisce la discriminazione "sulla base di una disabilità fisica, mentale o psicologica" all'art. 8 cpv. 2. Di conseguenza, le persone con disabilità non possono essere discriminate nell'esercizio dei loro diritti politici.

7 Inoltre, l'art. 8 cpv. 4 della Cost. obbliga il legislatore ad adottare misure per eliminare la discriminazione nei confronti delle persone con disabilità. Il legislatore ha attuato questo mandato, tra l'altro, promulgando la LDis, che mira a eliminare gli svantaggi nell'accesso agli edifici e alle strutture pubbliche, ai trasporti pubblici, ai grandi edifici residenziali o di lavoro, ai servizi pubblici e privati, all'istruzione e alla formazione e al pubblico impiego. La LDis si applica alle elezioni e alle votazioni previste dalla legge federale. Lo svolgimento di tali elezioni e votazioni costituisce un "servizio utilizzabile da tutti" della comunità ai sensi dell'art. 3 lett. e LDis. Tuttavia, il mandato legislativo dell'art. 8 cpv. 4 Cost. non si esaurisce con la

promulgazione della LDis. In particolare, il legislatore potrebbe aggiornare l'art. 6 LDP in applicazione di questo mandato (cfr. n. 30).

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (BRDP), che la Svizzera ha ratificato nel 2014, è di grande importanza per l'interpretazione dell'art. 6 LDP. L'articolo 29 della BRK garantisce i diritti politici delle persone con disabilità. Secondo questa disposizione, gli Stati parti devono garantire che le persone con disabilità possano partecipare effettivamente e pienamente alla vita politica e pubblica su base di uguaglianza con gli altri, compreso il diritto e l'opportunità di votare ed essere eletti. Oltre all'abolizione delle leggi discriminatorie e allo smantellamento delle esclusioni dal diritto di voto delle persone con disabilità, che esistono ancora in molti Stati Parte - tra cui la Svizzera (art. 136 cpv. 1 Cost.; cfr. OK-Seferovic art. 2 CPD) - l'art. 29 CRPD obbliga principalmente a eliminare le numerose barriere di fatto alla partecipazione politica delle persone con disabilità attraverso misure proattive, in modo che le persone con disabilità siano in grado di partecipare ai processi decisionali della vita politica e pubblica su base di uguaglianza con gli altri. Tra l'altro, l'art. 29 lett. a del BRK obbliga gli Stati a fornire procedure, strutture e materiali elettorali adeguati, accessibili, facili da comprendere e da utilizzare. Allo stesso modo, in base a questa diso, ove opportuno, tecnologie assistive e nuove tecnologie e, ove necessario e richiesto, le persone con disabilità possono essere assistite nel voto da una persona di loro scelta. 8

III. AMBITO DI APPLICAZIONE MATERIALE

In termini sostanziali, l'art. 6 LDP si estende alle elezioni e alle votazioni in materia federale. La maggior parte dei Cantoni prevede agevolazioni di voto, come previsto dall'art. 6 LDP, anche per le elezioni e le votazioni cantonali e comunali (cfr. infra n. 19). In questo modo, adempiono all'obbligo di attuare l'art. 29 del BRK e l'art. 8 cpv. 2 della Cost. per garantire la parità di partecipazione alle elezioni e alle votazioni. 9

A quanto risulta, nessun Cantone prevede per legge la facilitazione del voto delle persone con disabilità nella democrazia assembleare, ovvero nelle Landsgemeinden e/o nelle assemblee comunali. L'art. 6 LDP, che riguarda solo le elezioni e le votazioni federali, non è applicabile a queste situazioni. Tuttavia, le disposizioni del diritto costituzionale e internazionale sono rilevanti e devono essere attuate nella pratica, se necessario. Finora non sono 10

stati condotti studi sistematici sull'esistenza di agevolazioni legali corrispondenti nei decreti comunali.

11 L'obiettivo è quello di facilitare "gli atti necessari al voto". La formulazione dell'art. 6 LDP non copre i processi decisionali politici che si verificano nel periodo precedente al voto, anche se le persone con disabilità, in particolare quelle con deficit cognitivi, hanno bisogno di un supporto anche in questo senso per poter esercitare i loro diritti politici su un piano di parità con gli altri.

12 Non rientra nell'ambito di applicazione nemmeno la sottoscrizione di petizioni e iniziative referendarie, per le quali le persone con disabilità possono richiedere misure di sostegno. A questo proposito, l'art. 61 cpv. 1bis LDP prevede una facilitazione per gli elettori che non sono in grado di scrivere.

IV. AMBITO DI APPLICAZIONE PERSONALE

13 I destinatari della disposizione sono i Cantoni. Essi devono garantire che le persone con disabilità (si veda il n. 14 e seguenti) possano partecipare alle elezioni e alle votazioni su questioni federali.

14 Secondo la sua formulazione, l'ambito personale di applicazione dell'art. 6 LDP - ad eccezione delle persone escluse dal diritto di voto ai sensi dell'art. 2 LDP - comprende le persone che sono "permanentemente incapaci, a causa di disabilità o per qualsiasi altra ragione, di compiere da sole gli atti necessari al voto". Come già detto (n. 5), la terminologia è superata. Conformemente al suo obiettivo, la disposizione dell'art. 6 LDP deve oggi essere interpretata in conformità alla Costituzione e al diritto internazionale nel senso che il suo campo di applicazione personale non è limitato alle "persone disabili" ai sensi della LAI. Si deve piuttosto tenere conto della più moderna definizione dell'art. 1 cpv. 2 del BRK. In base a questa disposizione, le persone con disabilità sono quelle che presentano menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali di lunga durata che, in interazione con varie barriere, possono impedire loro di partecipare pienamente, efficacemente ed equamente alla società. Questa definizione del BRK è volutamente aperta, in riconoscimento del fatto che la comprensione della disabilità è in continua evoluzione. Questo modello sociale di disabilità riconosce che la disabilità nasce dall'interazione tra le menomazioni biologiche e le barriere sociali che

impediscono alla persona interessata di partecipare pienamente, efficacemente e in modo paritario alla società.

Alla luce di questa definizione di "disabilità" basata sui diritti umani, l'ambito personale di applicazione dell'art. 6 deve essere inteso come esteso a tutte le persone che, a causa di una menomazione fisica, mentale, intellettuale o sensoriale di lunga durata e in interazione con varie barriere, sono impossibilitate a compiere da sole gli atti necessari per votare. Questa interpretazione è facilmente compatibile con la formulazione della disposizione, che oltre alle "persone incapaci" comprende anche tutti coloro che "per qualche altro motivo" non possono esercitare autonomamente il diritto di voto. Anche diversi Cantoni utilizzano la nuova terminologia nella loro legislazione di attuazione e parlano di "persone con disabilità" o "handicapés". 15

Ne consegue anche che il campo di applicazione personale non è limitato alle persone con disabilità fisiche. Il fatto che il legislatore al momento della sua creazione avesse in mente principalmente questo gruppo quando ha parlato di "ciechi e zoppi" nel messaggio del 1975 non è più rilevante nel contesto dell'interpretazione al momento dell'applicazione e in conformità al diritto costituzionale e internazionale. Piuttosto, si tratterebbe di una disparità di trattamento ingiustificata ai sensi dell'art. 8 cpv. 2 della Cost., dell'art. 2 cpv. 2 della LDis e dell'art. 2 cpv. 3 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità se le agevolazioni di voto fossero concesse solo alle persone con disabilità fisiche e non a quelle con disabilità mentali o psichiche. I Cantoni che limitano la loro legislazione di attuazione alle persone incapaci o impossibilitate a scrivere ai sensi dell'art. 5 cpv. 6 LDP (cfr. n. 19) non hanno rispettato pienamente il mandato legislativo dell'art. 6 LDP. 16

D'altra parte, l'art. 6 LDP non si estende alle persone impossibilitate a partecipare alla vita politica a causa di una restrizione temporanea della salute. Sia la formulazione dell'art. 6 LDP ("permanente") che quella della definizione della BRDP ("a lungo termine") chiariscono che le disabilità temporanee (ad esempio dovute a degenza a letto o in ospedale) non sono coperte dalla disposizione. Tuttavia, alcuni Cantoni prevedono anche agevolazioni per i cittadini malati o che hanno avuto un incidente, consentendo loro di votare a casa o nelle case ("urne itineranti"). 17

V. MISURE PER CONSENTIRE ALLE PERSONE CON DISABILITÀ DI VOTARE

18 L'art. 6 LDP contiene un mandato legislativo ai Cantoni, in quanto sono loro ad essere incaricati dello svolgimento delle elezioni e delle votazioni federali. La legge federale non stabilisce misure cantonali specifiche, ma piuttosto un risultato da raggiungere, ossia "che anche coloro che non sono in grado di compiere da soli gli atti necessari per votare a causa di [una disabilità] possano votare". La legislazione federale, in ogni caso, lascia in gran parte ai Cantoni il compito di regolamentare la procedura di voto, e quindi il legislatore aveva già dichiarato, al momento della sua creazione nel 1975, che non avrebbe avuto senso prescrivere un sistema specifico per facilitare il voto delle persone "disabili" da parte dei Cantoni, dal momento che la maggior parte di essi conosceva già una procedura corrispondente per le votazioni cantonali. La maggior parte dei Cantoni ha attuato il mandato legislativo dell'art. 6 LDP nelle proprie leggi cantonali sui diritti politici, scegliendo diverse misure. Poiché si tratta di un diritto costituzionale diretto delle persone con disabilità (n. 3 sopra), nei cantoni che non dispongono di una regolamentazione legale sufficiente, la prassi deve accontentarsi.

A. Sostituzione vera e non vera

19 Tutti i cantoni che hanno una regolamentazione prevedono una qualche forma di rappresentanza. Occorre distinguere tra rappresentanza "autentica" e "non autentica", che a volte vengono fuse nei regolamenti cantonali. Nel caso del voto per delega genuino, il delegato compila la scheda elettorale della persona rappresentata e la porta all'urna. Nel caso di voto per delega non genuino, il delegato si limita a portare la scheda al seggio elettorale e a inserirla nell'urna. Queste norme si riferiscono al voto alle urne; non esistono invece norme cantonali sul voto per delega nella democrazia assembleare (n. 10). Si possono osservare le seguenti varianti:

- La maggior parte dei Cantoni consente alle persone con disabilità - anche se in questo caso i gruppi variano, alcuni Cantoni si limitano alle persone incapaci o non in grado di scrivere ai sensi dell'art. 5 cpv. 6 LDP, che come detto sopra (n. 16) non è sufficiente - di essere assistite o rappresentate durante la compilazione della scheda elettorale.

- Analogamente, molti Cantoni consentono a un delegato di esprimere il voto o all'interessato di essere assistito in altro modo, ad esempio consentendo agli elettori gravemente disabili di consegnare la scheda elettorale a una persona con funzioni ufficiali se le sale di voto non sono accessibili alle sedie a rotelle. La Corte Suprema Federale specifica che la persona che consegna la scheda elettorale di una persona anziana, disabile o malata avente diritto al voto non può cambiare arbitrariamente la scheda consegnatagli o sostituirla con un'altra. La sua unica funzione è quella di messaggero.
- Tre Cantoni prevedono la possibilità di votare, su richiesta, in presenza di una delegazione dell'ufficio elettorale presso il domicilio dell'interessato o in case e ospedali.
- Un Cantone prevede in modo generico che le persone con disabilità possano essere assistite da una persona da loro eletta nell'esercizio del diritto di voto.

L'assistenza al voto è fornita da una persona scelta dall'interessato (spesso nel caso del voto per corrispondenza) o da una persona con funzioni ufficiali (spesso nel caso del voto al seggio elettorale). 20

Se la scheda elettorale viene compilata da un'altra persona (vero e proprio voto per delega), la segretezza del voto non è più mantenuta nei confronti del delegato. Diversi cantoni prescrivono quindi esplicitamente l'obbligo del silenzio per il delegato. In letteratura, è stata richiesta una corrispondente modifica dell'art. 6 LDP. 21

Un altro problema legato agli atti di assistenza nella compilazione delle schede elettorali è il pericolo di influenza indebita sull'avente diritto di voto o di abuso di impotenza. Soprattutto nel caso di persone con disabilità mentali, il problema dell'influenza è spesso discusso. Tuttavia, ciò non dovrebbe oscurare il fatto che il pericolo di influenza esiste ovunque vi siano rapporti di dipendenza, ad esempio nelle famiglie e nelle unioni civili o nelle case. In una precedente sentenza, il Tribunale federale ha considerato basso il rischio che un delegato ecceda i suoi poteri se l'elettore interessato ha scelto lui stesso il delegato. Alcuni Cantoni prevedono esplicitamente il divieto di influenza per delega. 22

Anche la regola secondo cui nessuno può agire per delega per più di una persona serve a prevenire gli abusi, e alcuni cantoni prevedono anche un 23

divieto esplicito di voto per delega più esteso o organizzato. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il voto per delega è di per sé inammissibile e, a seconda della sua portata, può portare all'annullamento di un'elezione o di una votazione.

B. Voto elettronico

24 Il voto elettronico potrebbe facilitare la vita soprattutto alle persone con disabilità visive o motorie, in quanto permetterebbe loro di esprimere il proprio voto senza assistenza e quindi nel rispetto della segretezza del voto.

25 Ai sensi dell'art. 27g cpv. 1 ODP, il processo di voto elettronico deve essere concepito in modo da tenere conto delle esigenze degli elettori che non sono in grado di esprimere il proprio voto autonomamente a causa di una disabilità. La Cancelleria federale può prevedere agevolazioni per gli elettori disabili, a condizione che ciò non limiti significativamente la sicurezza (art. 27g cpv. 2 ODP). Secondo la clausola 4.10 dell'allegato al VEleS, possono essere previste agevolazioni per le persone con disabilità che hanno diritto di voto al fine di controllare le prove, e secondo la clausola 6.1 le schede di voto devono, per quanto possibile, essere progettate in modo da consentire alle persone con disabilità che hanno diritto di voto un accesso senza barriere al voto elettronico.

26 Tuttavia, il voto per delega è vietato in caso di voto elettronico (art. 27h cpv. 2 ODP).

VI. VALUTAZIONE

27 L'ambito materiale di applicazione dell'art. 6 LDP è relativamente ristretto, essendo limitato al voto nelle elezioni e nei referendum. Questa impostazione può essere giustificata dalla storia della sua origine, ma oggi non appare più giustificata alla luce degli sviluppi giuridici.

28 In particolare, bisogna considerare che la Svizzera si è impegnata a garantire in modo completo i diritti politici delle persone con disabilità ratificando il BRK. L'art. 29 della BRK non solo obbliga gli Stati ad abolire le leggi discriminatorie che escludono le persone con disabilità o alcuni gruppi (in particolare le persone con disabilità psicosociali o cognitive) dal diritto di voto. (Piuttosto, le misure positive sono volte a consentire alle persone con disabilità di partecipare su un piano di parità con gli altri ai processi

decisionali della vita politica e pubblica. Oltre alla possibilità di essere assistiti da una persona di fiducia, ciò include anche, tra l'altro, l'accessibilità e la comprensibilità del materiale elettorale (ad esempio, in un linguaggio semplice, come file audio, nel linguaggio dei segni o in Braille), l'accessibilità senza barriere dei seggi elettorali e di altri luoghi di decisione ed espressione politica, l'incoraggiamento dei partiti politici a rendere i loro programmi facilmente accessibili e comprensibili, o l'educazione politica mirata delle persone con disabilità. In questo caso, è molto importante riconoscere che non esiste una sola forma di disabilità, ma che le esigenze delle persone con disabilità sono diverse. In pratica, l'attenzione si concentra ancora troppo spesso esclusivamente sulle disabilità fisiche e sensoriali, mentre spesso non esistono misure di sostegno alla partecipazione politica delle persone con disabilità intellettive o mentali.

29 Sarebbe quindi necessaria una serie di misure aggiuntive per garantire i diritti politici delle persone con disabilità. Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che esamina i rapporti degli Stati sull'attuazione del BRK, ha raccomandato alla Svizzera di garantire che le procedure elettorali siano accessibili a tutte le persone con disabilità. Tuttavia, l'art. 6 della LDP copre solo una parte di questo aspetto e l'ambito di applicazione dell'art. 6 della LDP non può essere esteso oltre la sua chiara formulazione, anche con un'interpretazione conforme alla Costituzione e al diritto internazionale. Rimane quindi il fatto che l'art. 6 LDP prescrive facilitazioni solo per un aspetto limitato del voto delle persone con disabilità. Alcuni altri aspetti derivano dalla LDis: ad esempio, nei loro rapporti con la popolazione, le autorità federali devono tenere conto delle particolari preoccupazioni delle persone con problemi di udito, vista e parola (art. 14 cpv. 1 LDis). Nella misura in cui è compatibile con il principio di proporzionalità (art. 11 LDis), le informazioni sui diritti politici devono quindi essere preparate in una forma che renda le informazioni adatte e accessibili agli elettori con disabilità. Attualmente si stanno compiendo alcuni sforzi in questo senso (ad esempio, video esplicativi sulle elezioni e sul voto nel linguaggio dei segni, informazioni sul voto come file audio o in un linguaggio semplice), ma in generale si dovrebbe fare di più, anche nell'ambito del regime attuale, per facilitare o consentire l'esercizio del diritto di voto alle persone con disabilità. Sarebbero inoltre necessarie misure speciali se le esclusioni dal diritto di voto attualmente applicabili (art. 2 LDP) fossero abolite.

30 Sarebbe quindi auspicabile una revisione dell'art. 6 LDP o un'aggiunta alla LDP con disposizioni aggiuntive per garantire effettivamente i diritti politici delle persone con disabilità. In considerazione della diversità e della natura mutevole della "disabilità" (n. 14 sopra), una regolamentazione definitiva delle misure a livello legislativo non è né fattibile né sensata; piuttosto, è necessaria una regolamentazione quadro legislativa che specifichi gli elementi essenziali, preservando al contempo il margine di manovra necessario per l'applicazione della legge al fine di tenere conto delle diverse esigenze delle persone con disabilità. Elementi essenziali in questo senso sono l'obbligo di adottare misure per facilitare il voto a tutte le persone con disabilità, nonché di consentire e promuovere il loro processo decisionale politico. Nell'emanazione di queste norme, si deve fare attenzione a garantire che ciò avvenga con il coinvolgimento delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni, come stabilito dall'art. 4 cpv. 3 del BRK.

BIBLIOGRAFIA

Braun Nadja, Stimmgeheimnis: eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2006.

BRK-Ausschuss, Concluding Observations on the initial report of Switzerland, CRPD/C/CHE/CO/1, March 25, 2022 (zit. Concluding Observations Switzerland).

BRK-Ausschuss, General Comment 6 on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6, April 26, 2018.

BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, Bujdosó et al. V. Hungary, 16. Oktober 2013, CRPD/C/10/DR/4/2011.

Cera Rachele, Art. 29, in: Valentina Della Fina/Rachele Cera/Giuseppe Palmisano (Hrsg.), The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Cham 2017, S. 525 ff.

Frei Nula, Art. 29 BRK, in: Tarek Naguib/Kurt Pärli/Hardy Landolt/Eylem Demir/Martina Filippo (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK), Bern 2023 (zit. SHK-Frei, Art. 29 BRK).

Frei Nula, Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Gesetzgebung und der Formulierung von Politiken, die sie direkt betreffen, Kurzstudie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, Bern 2019 (zit. Kurzstudie).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. Zürich 2023.

Schefer Markus/Hess-Klein Caroline, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.

Naguib Tarek, Art. 1 BRK, in: Tarek Naguib/Kurt Pärli/Hardy Landolt/Eylem Demir/Martina Filippo (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK), Bern 2023 (zit. SHK-Naguib, Art. 1 BRK).

Inclusion Handicap, Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern, 16. Juni 2017.

Tobler Christa, Gleichstellung und politische Rechte: auf dem Weg zu einer integrativen Demokratie, ZSR 2021 II, S. 277-375.

I MATERIALI

Botschaft vom 9.4.1975 zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, BBl 1975 I S. 1317 (zit. Botschaft BPR).

Botschaft vom 19.12.2012 zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BBl 2013 661 (zit. Botschaft BRK).

Bundesrat, Behindertenpolitik. Bericht vom 9.5.2018.

Bundesrat, Réponses de la Suisse à la Liste de points concernant le rapport initial CDPH, CRPD/C/CHE/RQ/1, 16.10.2020 (zit. Réponses de la Suisse).

Bundesrat, Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen vom 29.6.2016, abrufbar unter https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/

gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf (zit. Staatenbericht).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 10 LDP

Un commentario di Pascal Mahon

CITAZIONE SUGGERITA

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 10 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 10 BPR.

Titolo secondo: Votazioni

Art. 10 Organizzazione

[1] Il Consiglio federale stabilisce le norme secondo cui sono fissati i giorni delle votazioni. A tal fine tiene conto delle esigenze degli aventi diritto di voto, del Parlamento, dei Cantoni, dei partiti e delle organizzazioni incaricate del recapito del materiale di voto ed evita le sovrapposizioni di date che potrebbero risultare dalle differenze tra l'anno civile e l'anno ecclesiastico.

[1bis] Almeno quattro mesi prima del giorno della votazione, il Consiglio federale stabilisce quali testi porre in votazione. Le leggi federali dichiarate urgenti possono essere poste in votazione entro un termine più breve.

[2] Ogni Cantone organizza la votazione sul suo territorio ed emana le necessarie disposizioni.

STRUTTURA

I. Storia e Sistematica 72
A. Osservazioni preliminari sul titolo 2 della legge 72
B. Aspetti sistematici e storici dell'art. 10 72
II. Senso e Significato della Disposizione 73
A. Aspetti generali 73
B. Diritto cantonale 74
III. Commenti 75
A. Paragrafo 1: il calendario delle votazioni 75
1. Testo e finalità del paragrafo 1 75
2. Attuazione: articolo 2a dell'ordinanza sui diritti politici 76
3. La prassi 77
B. Paragrafo 1bis: Determinazione delle questioni da sottoporre a votazione 78
1. Il testo del paragrafo 1bis 78
2. Parametri e principi che determinano la scelta del Consiglio federale 79
3. Riduzione del termine di quattro mesi per le leggi urgenti 81
C. Paragrafo 2: attuazione cantonale 82
Bibliografia 83

I. STORIA E SISTEMATICA

A. Osservazioni preliminari sul titolo 2 della legge

1 L'articolo 10 è la prima delle sette disposizioni che compongono il Titolo II della legge sui diritti politici, che, come indica il titolo, riguarda le "votazioni".

2 In linea di principio, il Titolo II e le sue disposizioni si applicano quindi alle "votazioni", cioè ai casi in cui l'elettorato federale, nelle sue varie forme, è chiamato alle urne per prendere una decisione materiale e concreta "sì" o "no" su una determinata questione. Questo è il caso di diverse ipotesi: 1°) tutti i casi di referendum obbligatorio a doppia maggioranza popolare e cantonale, cioè per tutte le revisioni (parziali o totali) della Costituzione, per gli atti di approvazione di alcuni trattati internazionali e per le leggi federali urgenti approvate da più di un anno e prive di base costituzionale; 2°) tutti i casi di referendum obbligatorio del solo popolo (varie ipotesi procedurali di revisione della Costituzione); o tutti i casi di referendum facoltativo, della sola maggioranza del popolo, su leggi federali, leggi federali urgenti conformi alla Costituzione il cui periodo di validità supera un anno, decreti federali (non semplici), nonché atti di approvazione di determinati trattati internazionali.

3 Queste disposizioni - articoli da 10 a 15 - non si applicano quindi, in linea di principio, all'esercizio di altri poteri da parte dell'elettorato federale, come l'elezione del Consiglio nazionale, la convocazione di un referendum o il lancio di un'iniziativa popolare, che sono disciplinati da altri titoli della legge. Alcune disposizioni del Titolo 2 hanno il loro corrispettivo in altre parti della Legge, ad esempio nel Titolo 3 sull'elezione del Consiglio nazionale.

B. Aspetti sistematici e storici dell'art. 10

4 Come indica il titolo ("Data ed esecuzione"), l'articolo 10 riguarda la data e l'organizzazione delle votazioni. In realtà, il titolo della disposizione non è molto preciso o chiaro, come si evince dalle sue tre versioni linguistiche, che sono piuttosto diverse ("Anordnung" in tedesco, che significa "fissazione" della data delle votazioni, e "Organizzazione" in italiano). Da un punto di vista storico, la disposizione ha subito un'evoluzione e una modifica abbastanza sostanziale, che tuttavia non spiega questa diversità di titoli e la loro relativa imprecisione, dato che non sono cambiati.

L'articolo 10 esisteva già nella versione originale della legge, nel 1976, con lo stesso titolo in francese ("Date et exécution"), come in tedesco e in italiano, ma con un contenuto più semplice - e più in linea con il titolo -, diviso in due paragrafi. Il primo recitava semplicemente: "Il Consiglio federale stabilisce la data della votazione", mentre il secondo - identico in tutto e per tutto all'attuale paragrafo 2 - si riferiva all'esecuzione da parte dei Cantoni: "Ogni Cantone assicura l'esecuzione della votazione sul proprio territorio e adotta le misure necessarie". 5

Questa disposizione è stata modificata dalla revisione della legge sui diritti politici del 21 giugno 2002, entrata in vigore il 1° gennaio 2003. 1 e ha aggiunto il par. 1bis, costituendo così il testo attuale della disposizione. La revisione del giugno 2002, con la quale il Parlamento ha adottato senza modifiche e senza discussioni la proposta del Consiglio federale, rientrava, come sottolinea il messaggio governativo, nella "crescente volontà di stabilire un calendario delle votazioni popolari a medio e lungo termine, facile da calcolare e perfettamente trasparente, un calendario che garantisse una certa continuità nel ritmo delle votazioni ed evitasse per quanto possibile gli scossoni". Secondo il Governo, l'obiettivo era quello di stabilire "nella legge i principi che autorizzano il Consiglio federale", da un lato, "a stabilire le regole per definire le domeniche riservate ai referendum federali (cpv. 1)" e, dall'altro, "a determinare e rendere pubbliche, d'ora in poi, almeno quattro mesi prima del giorno del referendum, le materie, ad eccezione delle leggi federali urgenti, che saranno sottoposte a votazione in quel giorno (cpv. 1bis)". 6

II. SENSO E SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

Come abbiamo appena visto, l'oggetto e lo scopo della disposizione è sia quello di stabilire, per quanto possibile, un calendario coerente, appropriato e trasparente per i referendum federali, che tenga conto dei numerosi parametri che devono essere presi in considerazione (festività, calendario religioso, ecc.), sia quello di garantire che le varie parti interessate abbiano tempo sufficiente per preparare le campagne che precedono i referendum. A tal fine, la norma delega al Consiglio federale il compito di stabilire, in modo generale e astratto, "le regole per la determinazione dei giorni in cui si terranno le votazioni", imponendogli di rispettare un certo numero di parametri da 7

prendere in considerazione; dall'altro lato, gli impone di determinare l'oggetto delle votazioni con almeno quattro mesi di anticipo.

8 Nel sistema politico svizzero, questa disposizione ha una certa importanza ed è di natura piuttosto fondamentale, in quanto la Svizzera è caratterizzata, da un punto di vista comparativo, da un altissimo grado di democrazia diretta, probabilmente il più alto al mondo, ossia un sistema politico in cui i cittadini sono molto spesso chiamati a esprimersi su questioni specifiche attraverso votazioni popolari. È generalmente accettato - anche se senza verifica empirica, ma come ordine di grandezza abbastanza affidabile - che più della metà delle votazioni popolari che si tengono ogni anno nel mondo abbiano luogo in Svizzera. Questa affermazione statistica tiene certamente conto di tutte le votazioni popolari tenute nel Paese, cioè non solo di quelle federali, ma anche di quelle comunali e cantonali. Queste ultime devono quindi essere detratte, poiché sono significativamente più numerose dei referendum federali. Tuttavia, in una prospettiva comparativa, i referendum federali rappresentano da soli un numero considerevole di votazioni popolari ogni anno.

9 È quindi essenziale, data l'importanza dei diritti politici nel sistema costituzionale svizzero, che queste votazioni siano soggette a regole giuridiche chiare e precise, che ne assicurino il regolare svolgimento e garantiscano così l'effettiva attuazione di tali diritti.

B. Diritto cantonale

10 Come già detto, le votazioni popolari sono ancora più numerose a livello cantonale e comunale. La maggior parte delle leggi cantonali sui diritti politici contiene disposizioni più o meno simili all'articolo 10 della LDP, che conferiscono all'esecutivo cantonale il potere di fissare e annunciare le date delle votazioni o di convocare in anticipo gli elettori e fissare le date delle votazioni. In generale, queste disposizioni specificano che le date devono coincidere il più possibile con quelle delle votazioni federali, con l'obiettivo evidente di evitare la moltiplicazione dei giorni di voto e di concentrare il più possibile le votazioni federali, cantonali e comunali nelle stesse date.

III. COMMENTI

A. Paragrafo 1: il calendario delle votazioni

1. Testo e finalità del paragrafo 1

11 Il paragrafo 1, come abbiamo visto, conferisce al Consiglio federale il potere - e il mandato - di stabilire "le regole per la determinazione dei giorni di votazione", ossia di fissare, sotto forma di regolamento generale e astratto, il calendario dei giorni di votazione per i referendum federali. La disposizione prevede che il Governo debba "tenere conto delle esigenze degli elettori, del Parlamento, dei Cantoni, dei partiti politici e delle organizzazioni incaricate di consegnare il materiale di voto" ed evitare "collisioni che possono derivare da differenze tra l'anno solare e l'anno religioso". Le ragioni di questa disposizione, dalla sua revisione nel 2002, sono spiegate nel messaggio del Consiglio federale relativo a questa revisione. Nel giustificare il nuovo paragrafo proposto, il Consiglio Federale ha proposto che 1, il messaggio affermava che "non è facile stabilire un sistema per fissare le prime due date di voto di ogni anno civile", per una serie di motivi, tra cui il calendario: in primo luogo, perché "le votazioni non possono aver luogo in gennaio e all'inizio di febbraio, in quanto la Posta non può garantire che il materiale di voto sia distribuito in tempo per le vacanze di Natale e Capodanno, né in luglio, quando gran parte della popolazione è in vacanza". Inoltre, il messaggio aggiungeva che "almeno otto settimane dovrebbero separare due votazioni federali (non c'è abbastanza spazio per conservare il materiale di voto e non deve essere confuso)". Un altro motivo è che "dal mercoledì delle Ceneri alla Pentecoste e al Corpus Domini, il calendario civile e quello religioso obbediscono a leggi non sempre in armonia tra loro".

12 Occorre quindi tenere conto di una serie di parametri, quali, in particolare, le esigenze degli elettori, i periodi di vacanza e le festività, nonché i giorni festivi, alcuni dei quali possono variare da un anno all'altro a seconda del calendario religioso, e alcuni dei quali possono anche variare da un cantone all'altro a seconda dei diversi calendari religiosi. Tuttavia, si deve tener conto anche delle esigenze delle autorità e dei partiti politici, come la necessità pratica di poter preparare e distribuire il materiale elettorale, o di consentire ai partiti politici e alle altre organizzazioni interessate di preparare e condurre

le loro campagne di voto, tenendo conto di altre scadenze del calendario politico, come le elezioni o le sessioni parlamentari, ad esempio.

2. Attuazione: articolo 2a dell'ordinanza sui diritti politici

13 Il Consiglio federale ha adempiuto al mandato di cui al paragrafo 1 adottando, con una revisione, l'articolo 2a dell'ordinanza sui diritti politici. 1 adottando, con una revisione del 14 giugno 2002, un nuovo articolo 2a dell'Ordinanza sui diritti politici (ODP) del 24 maggio 1978, che determina, come indica il titolo, le "Date delle votazioni popolari federali". Il paragrafo 1 di questa disposizione fissa quattro domeniche all'anno e stabilisce che "le seguenti domeniche sono riservate ai referendum federali": "la seconda domenica di febbraio negli anni in cui la domenica di Pasqua cade dopo il 10 aprile, e la quarta domenica prima di Pasqua negli altri anni" (lettera a); "la terza domenica di febbraio negli anni in cui la domenica di Pasqua cade dopo il 10 aprile, e la quarta domenica prima di Pasqua negli altri anni" (lettera b). a); "la terza domenica di maggio, negli anni in cui la domenica di Pentecoste cade dopo il 28 maggio, e la terza domenica dopo Pentecoste negli altri anni" (let. b); "la domenica successiva al Digiuno Federale" (let. c), e "l'ultima domenica di novembre" (let. d). Il par. 2 precisa che "per motivi imperativi", e "previa consultazione dei Cantoni", la Cancelleria federale può proporre al Consiglio federale "lo spostamento di una data particolare o la fissazione di date supplementari", e il cpv. 3 stabilisce che "non è ammessa la possibilità di spostare la domenica successiva al digiuno federale" (let. c), e "l'ultima domenica di novembre" (let. d). Il cpv. 3 stabilisce che "non si terrà alcun referendum federale nel mese di settembre dell'anno del rinnovo completo del Consiglio nazionale".

14 La regola è quindi che il giorno della votazione è sempre una domenica, il che non significa che si possa votare solo di domenica: il voto anticipato è infatti consentito, e addirittura richiesto, in quanto i Cantoni sono obbligati a rendere "possibile il voto anticipato per almeno due dei quattro giorni precedenti il giorno della votazione" (art. 7 cpv. 1 LDP).

15 Per garantire la prevedibilità e la trasparenza del calendario, l'art. 2a ODP, cpv. 4, stabilisce inoltre che la Cancelleria federale "pubblica le date riservate ai referendum federali dell'anno successivo entro il mese di giugno di ogni anno".

3. La prassi

In realtà, la prassi odierna va ben oltre quanto richiesto dall'ordinanza, dal momento che il sito web della Cancelleria federale riporta tutte le date riservate ai referendum federali, non solo per l'anno successivo, ma per i prossimi 20 anni. Inoltre, anche il sito ch.ch, un servizio comune di Confederazione, Cantoni e Comuni, fornisce un calendario per così dire "consolidato" delle prossime votazioni cantonali e comunali. 16

Tuttavia, il fatto che una data sia stata riservata non significa che in quel giorno ci saranno necessariamente una o più votazioni federali. Infatti, sebbene ciò non accada molto spesso - a seconda dell'affollato calendario politico e del numero di iniziative popolari e altri oggetti in fase di elaborazione e, soprattutto, pronti per essere messi in votazione - una data riservata o, più raramente, più date riservate successive possono non essere utilizzate. Ad esempio, nel recente passato, non si è tenuto il referendum del 27 novembre 2022, data riservata, perché "nessun atto della Confederazione [era] pronto per essere messo in votazione in quel giorno"; allo stesso modo, e per lo stesso motivo, non si è tenuto il referendum del 12 marzo 2023, data successiva riservata, il che significa che non sono state utilizzate due date successive, il che è del tutto eccezionale e apparentemente non accadeva da quasi 25 anni. 17

In pratica, negli ultimi quarant'anni circa, sono stati utilizzati generalmente tre o spesso quattro giorni di votazione, tranne che negli anni delle elezioni federali, quando la terza domenica riservata viene utilizzata - come stabilito dall'art. 2a cpv. 3 ODP - per l'elezione del Consiglio nazionale, mentre la quarta viene utilizzata in linea di principio per eventuali secondi turni di elezioni del Consiglio degli Stati nei Cantoni, cosicché in quegli anni ci sono generalmente solo due domeniche di votazione federale. 18

Spetta al Consiglio federale - su proposta della Cancelleria federale - decidere se intende o meno tenere una votazione nella data riservata, in linea di principio almeno quattro mesi prima di tale data. Questo termine è implicito nel cpv. 1bis, in quanto si tratta di un termine entro il quale il Consiglio federale può decidere se tenere una votazione sulla data riservata. 1bis, poiché è entro questo periodo di almeno quattro mesi che il Consiglio federale è tenuto a stabilire le questioni da sottoporre a votazione, come si vedrà in seguito. 19

20 Vorremmo inoltre citare un caso particolare e piuttosto insolito di mancato utilizzo di una data riservata per una votazione i cui temi sono già stati determinati: quello dell'abbandono all'ultimo minuto di una votazione già prevista e programmata, come è accaduto, a causa della pandemia di Covid-19, per la votazione del 17 maggio 2020, che avrebbe dovuto trattare tre temi. Nella riunione del 18 marzo 2020, il Consiglio federale ha deciso di non tenere questa votazione. Il Consiglio federale ha ritenuto che "il corretto svolgimento di una votazione popolare richiede non solo l'organizzazione del voto in senso stretto (logistica, esercizio del diritto di voto, registrazione dei risultati, ecc. I cittadini devono potersi formare un'opinione e fare le loro scelte con cognizione di causa. In particolare, ciò significa che deve essere possibile svolgere una campagna elettorale prima del voto. Oltre al Consiglio federale, che ha il dovere di informare i cittadini, gli attori della società civile (partiti, comitati, associazioni, ONG, ecc.) e i media svolgono un ruolo decisivo. A seguito dell'epidemia di COVID-19, sono vietate le sessioni informative e le manifestazioni pubbliche, e i partiti e gli altri attori politici non possono riunirsi per definire la loro agenda". I tre punti previsti per il 17 maggio 2020 sono stati infine sottoposti al voto, insieme ad altri due, nel referendum del 27 settembre 2020.

21 A seguito di questo episodio piuttosto insolito, la cui regolarità giuridica è stata dubbia o quantomeno discussa, e in risposta a una mozione adottata dalle Camere, nel febbraio 2023 il Consiglio federale ha espresso la volontà di elaborare una base giuridica che gli consenta esplicitamente, in caso di crisi, di spostare una votazione popolare o di rinunciare allo svolgimento di una votazione già programmata.

B. Paragrafo 1bis: Determinazione delle questioni da sottoporre a votazione

1. Il testo del paragrafo 1bis

22 Una cosa è stabilire il calendario delle date riservate ai referendum, un'altra è determinare le materie effettivamente sottoposte a votazione in ciascun referendum. Il paragrafo 1bis, introdotto dalla revisione del giugno 2002 e in vigore dal 1° gennaio 2003, conferisce al Consiglio federale il potere - il mandato - di determinare i (vari) oggetti da sottoporre a votazione "almeno quattro mesi prima del giorno della votazione", anche se questo termine può

essere ridotto nel caso di leggi federali dichiarate urgenti. Questo potere dà al Consiglio federale la possibilità di decidere - come abbiamo già visto - se ordinare o meno una votazione in una data stabilita a questo scopo, almeno quattro mesi prima della data in questione, ma anche, e nello stesso lasso di tempo, di decidere - se ci deve essere una votazione - il numero e l'identità degli oggetti da mettere in votazione in quella data, così come la loro combinazione o associazione.

Come spiegato nel Messaggio del 2001 relativo alla revisione che ha introdotto questa disposizione, il cpv. 1bis ha lo scopo di "garantire che la votazione avvenga in modo da garantire il rispetto delle norme in vigore". 1bis ha lo scopo di "garantire che tutti i partiti abbiano tempo sufficiente per preparare la campagna che precede la votazione". 23

La legge, tuttavia, non stabilisce alcun criterio per la determinazione di questi soggetti e il Consiglio federale ha quindi una certa libertà. Tuttavia, la sua scelta è dettata, o almeno inquadrata, da una serie di parametri e fattori che derivano in parte da contingenze pratiche o da alcuni principi, ma talvolta anche da considerazioni di pura "tattica" politica. In generale, la dottrina ammette che il Consiglio federale non è (del tutto) libero e che, nel fissare il momento della votazione, esercita una "competenza esecutiva" (Vollzugskompetenz): non ha scelta e deve quindi fissare la votazione in tempi adeguati, una volta che un oggetto è pronto per essere sottoposto al voto popolare; non può in ogni caso ritardare - o far ritardare - una votazione per motivi politici. 24

2. Parametri e principi che determinano la scelta del Consiglio federale

La scelta del Consiglio federale è dettata, innanzitutto, da un certo numero di parametri o fattori di natura pratica, il cui principio è, secondo la Cancelleria federale, che "[n]ormalmente, gli oggetti pronti per la votazione sono messi in votazione il più rapidamente possibile". Il numero di oggetti pronti per essere messi in votazione è ovviamente un fattore determinante, ma anche il numero di oggetti ancora in fase di elaborazione ma che saranno presto pronti può giocare un ruolo, così come, in alcuni casi, il numero di oggetti provenienti dallo stesso dipartimento. 25

Esistono anche altri fattori, come le esigenze di calendario o di scadenza, come ad esempio la data prevista di entrata in vigore di alcuni atti o le 26

scadenze per l'elaborazione giuridica di iniziative popolari. Ad esempio, ai sensi del nuovo art. 75a LDP, introdotto da una revisione del 25 settembre 2009 e in vigore dal 1° febbraio 2010, il Consiglio federale dispone in linea di principio di "un termine di dieci mesi dalla votazione finale dell'Assemblea federale, ma al massimo dieci mesi dopo la scadenza dei termini legali riservati al Parlamento per l'esame dell'iniziativa popolare", entro il quale sottoporre un'iniziativa al voto popolare. Questi termini per la trattazione delle iniziative popolari da parte dell'Assemblea federale e del Consiglio federale sono stabiliti nella Legge sul Parlamento.

27 Nonostante questi diversi parametri di natura pratica o derivanti da norme giuridiche, che non dipendono dal Consiglio federale, quest'ultimo conserva un certo margine di manovra e di libertà nella scelta - e nella combinazione o associazione - dei temi da sottoporre a votazione in una determinata data. La sua scelta può quindi talvolta essere il risultato di considerazioni che rientrano in una forma di "tattica politica", e che possono occasionalmente farle guadagnare qualche critica.

28 Ad esempio, la contemporanea sottoposizione al voto, nel giugno 2021, della nuova legge sul CO2, che era stata oggetto di un referendum, e di due iniziative popolari a favore del divieto dei pesticidi, ha suscitato critiche da parte dei sostenitori della riforma legislativa, soprattutto perché analisi successive hanno dimostrato, a posteriori, "che queste iniziative rivolte al mondo agricolo avevano fortemente mobilitato una parte rurale e conservatrice della popolazione, che ha respinto contemporaneamente la legge sul CO2".

29 La dottrina cita talvolta anche l'esempio più lontano della votazione del 6 luglio 1947, quando il Consiglio federale scelse di mettere in votazione i nuovi articoli economici della Costituzione lo stesso giorno del referendum sull'AVS, con l'obiettivo di sfruttare lo slancio popolare a favore di quest'ultima per far passare la promozione dell'agricoltura.

30 In generale, dal 1970 si vota su più questioni contemporaneamente: tre, quattro o cinque, a volte di più, fino a sei, raramente di più. I casi in cui viene messo ai voti un solo punto - che rappresentavano la stragrande maggioranza prima del 1970 - sono diventati più rari e sono talvolta riservati a questioni particolarmente urgenti o importanti.

3. Riduzione del termine di quattro mesi per le leggi urgenti

Il paragrafo 1bis prevede, in via eccezionale, che il termine di almeno quattro 31
mesi prima del giorno della votazione fissato per il Consiglio federale per determinare gli oggetti da mettere in votazione "può essere ridotto" per le leggi urgenti. Il messaggio del 2001 sulla revisione che ha introdotto il cpv. 1bis giustifica questa eccezione. 1bis , giustifica questa eccezione come segue: "ogni legge federale urgente [...] deve essere sottoposta al popolo entro un anno se, dopo la sua entrata in vigore, viene presentata una richiesta di referendum che ha esito positivo entro 100 giorni (art. 59 LDP); tale legge cessa di essere valida un anno dopo la sua adozione da parte delle Camere e non può essere rinnovata (art. 165, al. 2 e 4, LDP). 165, al. 2 e 4, Cost.) se il popolo non l'ha accettata, se l'ha respinta o se non gli è stata sottoposta", per cui "si deve evitare che, non essendo stata sottoposta, sia ridotta a nulla dalla disposizione sull'annuncio degli oggetti messi in votazione, cosa che avverrebbe perché il prossimo scrutinio arriverebbe troppo tardi. Il risultato sarebbe una violazione della democrazia diretta".

In altre parole, date le rigide condizioni di validità a cui è soggetta nell'anno 32
successivo alla sua entrata in vigore, e i tempi stretti entro cui tali condizioni di validità devono essere soddisfatte, una legge urgente deve poter essere messa in votazione, se tale votazione è richiesta, senza che debba essere rispettato un periodo di almeno quattro mesi per quanto riguarda l'annuncio dell'oggetto della votazione. Sebbene il testo del par. 1bis si riferisce alla legislazione urgente in generale, l'eccezione è particolarmente utile, se non necessaria, per la legislazione urgente conforme alla Costituzione, che è soggetta a referendum facoltativo e per la quale i tempi sono quindi particolarmente stretti. Ciò solleva la questione se la norma si applichi anche alle leggi urgenti prive di base costituzionale e soggette a referendum obbligatorio, per le quali una riduzione del termine di quattro mesi non appare oggettivamente necessaria. In ogni caso, il Consiglio federale dovrebbe sforzarsi di rispettare il normale termine di quattro mesi in questi casi.

In ogni caso, nella prassi recente, il Governo ha cercato di rispettare il termine 33
di quattro mesi anche nel caso di leggi urgenti soggette a referendum facoltativo, come dimostrano i tre referendum sulla Legge COVID-19. Questa legge, adottata il 25 settembre ed entrata in vigore il 26 settembre 2020, è stata oggetto di una (prima) richiesta di referendum, che ha avuto esito positivo il 2 marzo 2021, ed è stata sottoposta al voto (e accettata dal popolo)

nel referendum del 13 giugno 2021. Il decreto del Consiglio federale relativo a questa votazione del 13 giugno 2021, che stabilisce definitivamente i punti da sottoporre a votazione in quel giorno, risale al 15 marzo 2021, meno di quattro mesi prima del voto. Tuttavia, il Consiglio federale aveva già deciso di mettere in votazione questo punto il 13 giugno - insieme ad altri quattro punti - nella riunione del 3 febbraio 2021, ossia più di quattro mesi prima della data del voto, ma prima che la richiesta di referendum fosse stata accolta, specificando chiaramente che il punto sarebbe stato "sottoposto al voto popolare solo in caso di successo del referendum [...]; la decisione del Consiglio federale è quindi presa con questa riserva". La stessa procedura è stata utilizzata per il (secondo) referendum contro l'emendamento (urgente) del 19 marzo 2021 alla legge COVID-19, che è stato sottoposto a votazione nel referendum del 28 novembre 2021: la richiesta di referendum è stata accolta il 16 agosto 2021, e la decisione del Consiglio federale che ha fissato definitivamente i punti da sottoporre a votazione è stata datata 31 agosto 2021, sebbene tali punti fossero già stati annunciati, questa volta "con riserva" dell'esito positivo della richiesta di referendum, il 30 giugno 2021. Lo stesso vale per il (terzo) referendum contro la revisione (anch'essa urgente) della legge COVID-19, che mirava essenzialmente a prolungarne il periodo di validità, deciso dal Parlamento il 22 dicembre 2022 e sul quale il popolo era chiamato a votare il 18 giugno 2023.

34 La prassi era già stata la stessa per le altre due votazioni popolari su leggi urgenti che si erano svolte negli ultimi due decenni, quella del 9 febbraio 2003, riguardante la legge federale sull'adeguamento dei contributi cantonali ai costi dell'assicurazione malattia del 21 giugno 2002, e quella del 9 giugno 2013, riguardante la revisione della legge federale sull'asilo del 28 settembre 2012. In questi due casi, tuttavia, a differenza dei precedenti, la richiesta di referendum era già stata accolta al momento della fissazione della data della votazione, per cui il Consiglio federale non ha dovuto emettere una decisione "con riserva".

C. Paragrafo 2: attuazione cantonale

35 Il paragrafo 2, che non è stato modificato dal 1976, prevede - o ricorda - che i referendum federali sono attuati e organizzati, in termini pratici, dai Cantoni: "Ogni Cantone assicura l'esecuzione del referendum sul proprio territorio e adotta le misure necessarie". Come si legge nel messaggio del Consiglio

federale, questa disposizione si limitava a ribadire la regola e la prassi in vigore fino a quel momento.

Spetta quindi ai Cantoni, ciascuno per il proprio territorio e per il proprio elettorato o, più precisamente, per la propria frazione dell'elettorato federale, convocare gli aventi diritto al voto, distribuire loro il materiale di voto in conformità - e nei termini - delle disposizioni della legge federale, e organizzare le operazioni e lo svolgimento delle votazioni (voto nelle urne, voto anticipato, voto per corrispondenza, eventualmente voto elettronico, voto dei cittadini residenti all'estero, spoglio e registrazione dei risultati, ecc.) Come vedremo, attraverso altre disposizioni della legge sui diritti politici, il diritto federale fornisce un quadro abbastanza rigoroso per i Cantoni nella loro giurisdizione e nel loro compito di svolgere le votazioni federali. 36

Inoltre, per ogni votazione, contestualmente alla determinazione degli argomenti da sottoporre a votazione ai sensi del paragrafo 1bis, il Consiglio federale invia ai governi cantonali una circolare sull'imminente votazione, in cui illustra le norme applicabili e li invita a garantire che vengano adottate tutte le misure per assicurare che la votazione si svolga correttamente e in conformità con la legge. Queste circolari contengono anche la formulazione precisa e obbligatoria dei quesiti posti in votazione, che devono ovviamente essere uguali in tutta la Svizzera. 37

Infine, oltre a queste istruzioni specifiche per ogni votazione, esistono diverse altre circolari generali delle autorità federali ai governi cantonali per garantire la qualità del voto in circostanze particolari, in particolare per il voto per corrispondenza e il voto degli svizzeri all'estero, nonché per quanto riguarda la tabulazione dei risultati. 38

Tuttavia, anche se il diritto federale ha una presenza relativamente forte, l'attuazione delle votazioni federali da parte dei Cantoni lascia spazio al diritto cantonale, cosicché possono esserci alcune differenze tra i Cantoni su alcuni punti che il diritto federale non regolamenta, come ad esempio l'organizzazione, la composizione e il funzionamento dei seggi elettorali. 39

BIBLIOGRAFIA

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, in: ZBl 122 (2021) pp. 591-613.

Commission des institutions politiques du Conseil des États, Initiative parlementaire. Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect, du 12.5.2009, FF 2009 3143 (cité : *Rapport CIP CE 2009*).

Conseil fédéral, Message à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : *Message 1975*).

Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 30.11.2001, FF 2001 6051 (cité : *Message 2001*).

Conseil fédéral, Commission des institutions politiques du Conseil des États, Initiative parlementaire. Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect, du 12.5.2009, Avis du Conseil fédéral, du 20.5.2009, FF 2009 3161 (cité : *Rapport CIP CE 2009*, *Avis du Conseil fédéral*).

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e éd., Berne 2004.

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6e éd., Zurich/Bâle/Genève 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3e éd., Bâle/Neuchâtel 2014.

Mahon Pascal/Baer Magali, La démocratie directe ou semi-directe : un élément de l'ADN de la Suisse, in : Aurélie Duffy-Meunier (sous la direction de), Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées, Paris 2021, pp. 103-123.

Office fédéral de la justice, Liste des «Jours fériés légaux ou considérés comme tels en Suisse», disponible sous https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/zivilprozessrecht.html (consulté pour la dernière fois le 23.1.2023).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 10a LDP

Un commentario di Pascal Mahon

CITAZIONE SUGGERITA

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 10a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 10a BPR.

Art. 10*a* Informazione degli aventi diritto di voto

[1] Il Consiglio federale informa costantemente gli aventi diritto di voto sui testi sottoposti a votazione federale.

[2] In tal ambito rispetta i principi della completezza, dell'oggettività, della trasparenza e della proporzionalità.

[3] Espone le posizioni principali sostenute durante il processo decisionale parlamentare.

[4] Non sostiene una raccomandazione di voto che diverga dalla posizione dell'Assemblea federale.

STRUTTURA

I. Storia e Sistematica 89
A. Una genesi difficile 89
B. Alcune questioni strutturali e sistematiche 91
II. Significato e importanza della disposizione 92
A. Informare le autorità - e il Consiglio federale - nel contesto della libertà di voto 92
B. Diritto cantonale 97
III. Commento 98
A. Paragrafo 1: obbligo di informazione regolare 98
B. Paragrafo 2: informazione esaustiva, obiettiva, trasparente e proporzionata 100
1. Osservazioni introduttive e informazioni generali 100
2. Il principio di completezza (e quello di accuratezza) 101
3. Il principio di obiettività 102
4. Il principio di trasparenza 103
5. Il principio di proporzionalità 103
6. Altre regole e principi 104
C. Paragrafi 3 e 4: principali opinioni espresse durante l'iter parlamentare e raccomandazione di voto 105
1. Osservazioni introduttive 105
2. Paragrafo 3: le principali opinioni espresse durante l'iter parlamentare 106
3. Paragrafo 4: l'assenza di una raccomandazione di voto diversa da quella dell'Assemblea federale 109
Bibliografia 111

I. STORIA E SISTEMATICA

A. Una genesi difficile

Come si evince dal titolo, identico nelle tre versioni linguistiche, l'articolo 10a riguarda l'informazione prima e in vista delle votazioni popolari (federali), di cui si occupa esclusivamente il Titolo II della Legge sui diritti politici. La disposizione si applica quindi solo alle votazioni, non alle elezioni, e si dovrebbe quindi parlare di informazione dei cittadini, piuttosto che - come il titolo fa in francese - degli elettori. 1

Questa disposizione non esisteva nella versione originale della legge del 1976. È stata introdotta da una revisione parziale della legge sui diritti politici, datata 5 ottobre 2007, che aveva come unico scopo questa disposizione e che è entrata in vigore il 15 gennaio 2009. 2

La modifica non è stata avviata dal Consiglio federale stesso, che anzi si è opposto con forza, ma dalle Camere, attraverso un'iniziativa parlamentare della Commissione per le istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 15 settembre 2006, a seguito di discussioni piuttosto lunghe e accese in seno all'Assemblea federale. In un certo senso, questa revisione è la conseguenza di un dibattito che, all'inizio degli anni Duemila, ha contrapposto due tendenze opposte, una che sosteneva un'informazione attiva, o più attiva, delle autorità, in particolare del Consiglio federale, sui temi sottoposti al voto federale, l'altra che intendeva, al contrario, come ha ricordato il Governo, vietare o proibire in larga misura qualsiasi intervento delle autorità federali nelle campagne che precedono le votazioni popolari. 3

Più specificamente, da un lato, l'iniziativa popolare "Sovranità del popolo senza propaganda governativa", lanciata nel gennaio 2003 da un comitato "Verein Bürger für Bürger" e presentata l'11 agosto 2004, chiedeva l'aggiunta di due nuovi paragrafi (3 e 4) all'articolo 34 Cost. che, tra l'altro, imponevano al "Consiglio federale, agli alti funzionari dell'Amministrazione federale e agli uffici federali" di astenersi "da qualsiasi attività di informazione e propaganda. In particolare, devono astenersi da qualsiasi intervento nei media e da qualsiasi partecipazione a eventi relativi al voto. L'unica eccezione è rappresentata da una breve e unica informazione alla popolazione da parte del responsabile del dipartimento competente". D'altra parte, un'iniziativa 4

parlamentare del Consigliere nazionale Didier Burkhalter del 7 ottobre 2004 proponeva di inserire nell'art. 10 della LDP "una disposizione che impone al Consiglio federale di condurre una campagna d'informazione attiva sulle questioni sottoposte a votazione federale e di difendere la posizione delle autorità federali in modo chiaro e obiettivo".

5 Nel suo messaggio del 29 giugno 2005 sull'iniziativa popolare, il Consiglio federale si è opposto fermamente, ritenendo che fosse e sia suo dovere informare i cittadini prima dei referendum federali, poiché la garanzia della libera formazione delle opinioni conferita loro dall'articolo 34 cpv. 2 della Costituzione dà loro "il diritto non solo di conoscere l'opinione del loro governo su una questione sottoposta a votazione, ma anche le ragioni per cui esso è favorevole o contrario a tale questione". Pur essendo quindi un obbligo, questa "attività di informazione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale prima delle votazioni deve comunque rispettare criteri ben definiti". Considerando che i principi che regolano l'informazione prima dei referendum sono ampiamente riconosciuti - e sufficientemente specificati dalle direttive interne messe in atto - il Governo ha tuttavia ritenuto che non fosse "necessario sancire questi principi in una legge" e ha quindi deciso "di non presentare all'Assemblea federale un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare".

6 Dal canto suo, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, seguita dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, ha scelto di dare seguito all'iniziativa parlamentare Burkhalter e ha infine deciso di elaborare un progetto preliminare per attuarla come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare "Sovranità del popolo senza propaganda governativa", che a suo avviso mirava a "mettere a tacere le autorità durante le votazioni federali". Il progetto preliminare è stato accolto favorevolmente durante il processo di consultazione, e la Commissione ha quindi elaborato una propria bozza, che tuttavia era diversa dal testo attuale, che è stato infine adottato dal Parlamento. Il progetto della Commissione proponeva un articolo 10a composto da soli due paragrafi, che recitava così: "Il Consiglio federale fornisce agli elettori informazioni esaurienti sulle questioni oggetto di referendum federale. Difende la posizione dell'Assemblea federale". 2 ha aggiunto: "Informerà gli elettori se e quando necessario, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza e proporzionalità".

Sebbene il Consiglio federale avesse ribadito, nel suo parere dell'8 novembre 2006, che tale modifica legislativa non era a suo avviso necessaria, posizione che aveva peraltro difeso strenuamente praticamente durante tutti i dibattiti in Parlamento, l'Assemblea federale ha infine seguito, non senza dubbi, la proposta della Commissione per le istituzioni politiche del Consiglio nazionale, apportandovi una serie di modifiche strutturali e sostanziali. 7

B. Alcune questioni strutturali e sistematiche

Dal punto di vista strutturale, l'articolo 10a si compone di quattro brevi paragrafi, ciascuno dei quali riprende una delle idee già contenute nei due paragrafi del progetto della Commissione, aggiungendo però una nuova idea. Torneremo su ciascuno di questi paragrafi più avanti nel commento vero e proprio (Capitolo III), dopo aver evidenziato, in modo abbastanza generale e sintetico, il significato e l'importanza della disposizione nel suo complesso (Capitolo II). Prima di ciò, tuttavia, vale la pena di fare alcune brevi considerazioni sulla storia e sul sistema dell'art. 10a. 8

Innanzitutto, va notato che la Commissione per le istituzioni politiche del Consiglio nazionale, promotrice della disposizione, si è interrogata sulla sua collocazione e ha suggerito che sarebbero state possibili anche altre soluzioni o ancoraggi, dato che il dovere e le attività di informazione del Consiglio federale sono già disciplinati da diverse disposizioni del diritto federale, come gli artt. 180 al. 2 Cost. e art. 10 LOGA, nonché, come il Consiglio federale ha sottolineato nel corso dei lavori parlamentari, dall'art. 11 al. 2 LDP. 9

Mentre non sembra troppo problematica la "delimitazione" tra gli artt. 180 cpv. 2 Cost. e 10 e 11 LOGA, da un lato, e l'art. 10a LDP, dall'altro, quest'ultimo riguardante "solo le informazioni fornite dal Consiglio federale in occasione dei referendum federali, ad esclusione delle attività di informazione ufficiale al di fuori di questo quadro", per usare le parole della Commissione, il coordinamento tra l'art. 10a e l'art. 11 cpv. 2 LDP non è stato possibile. Il coordinamento tra l'art. 10a e l'art. 11 cpv. 2 LDP, come modificato pochi mesi prima dell'adozione del primo, è invece molto meno riuscito e discutibile, dal punto di vista sistematico, almeno dal punto di vista formale. Le due disposizioni trattano entrambe lo stesso argomento, ovvero l'informazione dei cittadini prima dei referendum, ma contengono norme e principi che si sovrappongono o si confondono, almeno in parte, pur differenziandosi nella formulazione. È quindi legittimo chiedersi quale sia il rapporto - o la 10

demarcazione - tra i due e a cosa ciascuno di essi debba applicarsi. L'approccio più ragionevole sembra essere quello di considerare che l'uno, l'articolo 10a, si applica in generale alle informazioni pre-voto, mentre l'altro, l'articolo 11(2), si applica allo strumento specifico noto come "dichiarazioni di voto". Tuttavia, le regole e i principi generali dell'articolo 10a si applicano anche alle "dichiarazioni di voto" ai sensi dell'articolo 11(2).

11 Va inoltre notato che, pur stabilendo esplicitamente il dovere di informazione del Consiglio federale e i principi che dovrebbero guidare - e limitare - la fornitura di informazioni da parte delle autorità prima dei referendum, l'articolo 10a non dice nulla sui mezzi o sugli strumenti che possono - o non possono - essere utilizzati per questa attività di informazione, cioè le modalità con cui le informazioni vengono fornite. La Commissione per le istituzioni politiche del Consiglio nazionale afferma inoltre di aver "preso in considerazione la possibilità di stilare un elenco di strumenti e tecniche di informazione non autorizzati", ma di aver "deciso di non farlo", in particolare perché tale elenco "non potrebbe essere esaustivo e avrebbe quindi solo un valore illustrativo", dando "una falsa impressione di sicurezza". Torneremo più avanti sulla questione dei vettori di informazione.

12 Infine, ma non per questo meno importante, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha deciso di non disciplinare esplicitamente due questioni correlate con la nuova disposizione proposta: la trasparenza finanziaria delle campagne di informazione prima dei referendum e l'applicabilità dei principi stabiliti dall'articolo 10a alle "imprese legate alla Confederazione".

II. SIGNIFICATO E IMPORTANZA DELLA DISPOSIZIONE

A. Informare le autorità - e il Consiglio federale - nel contesto della libertà di voto

13 Lo scopo dell'articolo 10a, ossia l'informazione dei cittadini prima dei referendum federali e da parte del Consiglio federale, è solo un aspetto di una questione molto più ampia e dibattuta, ossia quella dei vari interventi, da più parti, ma in particolare da parte delle autorità, di ogni tipo, nelle campagne che precedono i referendum, nel contesto di quella che viene comunemente definita "libertà di voto". Garantita dall'art. 34 cpv. 2 della Costituzione come

parte della "garanzia dei diritti politici", la libertà di voto "tutela", come recita questa disposizione, "la libera formazione dell'opinione dei cittadini e la fedele e sicura espressione della loro volontà". In altre parole, "protegge i membri dell'elettorato contro l'informazione e l'interferenza dello Stato che potrebbero influenzare illegalmente il risultato dello scrutinio. L'influenza è illegale quando ha come effetto che l'elettore non sia, o non sia più, in grado di formare o esprimere liberamente la propria scelta in una votazione o elezione".

La questione è di notevole importanza in Svizzera, data l'importanza della democrazia diretta e del voto popolare in quel Paese, come abbiamo visto. 14

Come ha sottolineato il Consiglio federale nel 2005 nel suo messaggio sull'iniziativa "Sovranità del popolo senza propaganda governativa", la questione se la libertà di voto implichi l'obbligo da parte delle autorità di astenersi da qualsiasi intervento nelle campagne - e quindi di limitare l'informazione allo stretto necessario - o se implichi, al contrario, il dovere di informare è stata storicamente oggetto di molti dibattiti, sia a livello politico che nella dottrina giuridica. La risposta a questa domanda si è evoluta notevolmente. Se inizialmente la tendenza maggioritaria era verso l'obbligo di astensione, la dottrina prevalente oggi - e più o meno dagli anni '90-2000 - accetta generalmente che informare le autorità sia "possibile e persino necessario", e che quindi costituisca, entro certi limiti, un vero e proprio dovere da parte delle autorità in relazione alle votazioni. 15

La questione dell'intervento delle autorità e dei suoi limiti rimane comunque di attualità. La questione è ampiamente discussa nei circoli accademici e i contributi sono quasi innumerevoli, mentre la giurisprudenza è abbondante e ricca di sfumature. Le discussioni e i dibattiti non riguardano solo la questione dell'informazione - e degli interventi - da parte del Consiglio federale in quanto tale, che è oggetto dell'Art. Le discussioni e i dibattiti non riguardano solo la questione dell'informazione - e degli interventi - da parte del Consiglio federale in quanto tale, che è l'oggetto dell'art. 10a qui in discussione, ma toccano anche molte altre questioni, più o meno correlate: in primo luogo, gli interventi nelle campagne referendarie federali da parte di altre autorità federali, come i dipartimenti dell'Amministrazione federale, le imprese pubbliche o altre istituzioni o istituti autonomi di diritto pubblico (federale), o anche persone giuridiche di diritto privato delegate a un compito pubblico (casse malattia); ma anche gli interventi nelle stesse campagne referendarie 16

federali da parte dei Cantoni o di alcune organizzazioni o istituzioni intercantonali. Sarebbe impossibile trattare questi temi in modo dettagliato ed esaustivo in questa sede. Tuttavia, possiamo riassumere la situazione come segue.

17 Il Tribunale federale e i giuristi hanno dedotto dalla libertà di voto una serie di requisiti e principi relativi all'informazione dei cittadini, che definiscono e regolano il ruolo delle autorità nelle campagne che precedono una votazione o un'elezione. A questo proposito, occorre innanzitutto distinguere tra la posizione delle autorità e quella di altri attori, come i privati, i cui interventi possono essere considerati illegali solo in via eccezionale, o la stampa e i media. Per quanto riguarda le autorità, il principio è, come hanno ben sintetizzato alcuni autori, l'obbligo di informare, ma il divieto di influenzare o almeno, e più precisamente, di influenzare in modo "inammissibile", "illegale", "vietato" o "indebito", cioè in modo tale da distorcere il dibattito democratico. Come indicato, la giurisprudenza è abbondante e la prassi è in evoluzione e ricca di sfumature, basandosi su tutta una serie di distinzioni.

18 Per quanto riguarda, innanzitutto, l'obbligo di informazione, è ormai assodato che le autorità sono tenute a fornire informazioni ufficiali a tutti i cittadini nel periodo precedente le elezioni, per consentire loro di formarsi liberamente un'opinione attraverso queste "dichiarazioni di voto". Queste informazioni, che spiegano di cosa si tratta e qual è la posta in gioco, devono essere obiettive ed esaustive e devono essere fornite tutte insieme, con sufficiente anticipo rispetto alla campagna elettorale; si ammette anche che le autorità possano fornire raccomandazioni di voto (tranne in caso di elezioni), senza tuttavia rientrare nella categoria della propaganda.

19 Per quanto riguarda gli altri interventi delle autorità - definiti circostanziali, in relazione all'informazione ufficiale generale - nella e durante la campagna elettorale che precede un'elezione, occorre distinguere, innanzitutto, dal punto di vista temporale, tra le informazioni e gli interventi delle autorità che avvengono in tempi ordinari, al di fuori di una campagna elettorale o di voto, e quelli che avvengono durante tale campagna: Mentre "al governo è riconosciuto il diritto - e persino il dovere - di intervenire nel dibattito politico al di fuori dei periodi che precedono le votazioni", è "solo quando si avvicina una decisione popolare che le autorità politiche sono in linea di principio tenute ad astenersi da qualsiasi influenza sull'elettorato, in modo che quest'ultimo possa decidere autonomamente". Occorre inoltre distinguere

tra elezioni e referendum, poiché nel primo caso l'obbligo di moderazione o di astensione da parte dell'autorità è molto più severo.

In pratica, le distinzioni vengono fatte anche in base agli obiettivi degli interventi e alla "qualità" delle autorità che intervengono. Si distingue tra interventi "pro populo", che mirano a proteggere il processo di libera formazione dell'opinione popolare correggendo le false informazioni, e interventi "pro domo", in cui le autorità cercano di difendere un certo punto di vista nella campagna: mentre i primi sono necessari, i secondi sono soggetti a determinati limiti e condizioni. 20

Si distingue inoltre tra interventi di un'autorità pubblica - o delle sue autorità - nelle proprie votazioni e interventi di un'autorità pubblica nelle votazioni di un'altra autorità pubblica, sia "verso l'alto" (da parte di un comune in una votazione cantonale o di un cantone in una votazione federale) sia "verso il basso" (da parte di un cantone in una votazione comunale o della Confederazione in una votazione cantonale), o "a latere" (di un Comune nella votazione di un altro Comune, ad esempio), che in linea di principio sono ammissibili solo in presenza di un interesse diretto e particolare ("eine besondere Betroffenheit"). In realtà, anche in questo settore - sotto l'influenza di alcuni autori accademici - la giurisprudenza sembra mostrare una certa apertura. 21

Così, mentre qualche anno fa un Cantone poteva intervenire nella campagna che precedeva un referendum federale solo se l'esito del referendum era di suo diretto e particolare interesse, il Tribunale federale ha ora allentato ulteriormente la sua giurisprudenza, sulla base di alcune critiche mosse da autori accademici. Ora ritiene che "[se] l'esito di una votazione federale interessa in modo significativo tutti o alcuni Cantoni, i governi cantonali possono esprimersi pubblicamente prima della votazione e formulare una raccomandazione di voto. Nel farlo, devono rispettare i principi di obiettività, proporzionalità e trasparenza che si applicano anche al Consiglio federale". La questione è un po' diversa per le organizzazioni e le istituzioni intercantonali: il Tribunale federale ammette che ciò che vale per i Cantoni vale anche per la Conferenza dei governi cantonali, ma ritiene che gli interventi delle Conferenze dei direttori cantonali e di altre istituzioni intercantonali rimangano esclusi, con l'eccezione, tuttavia, di alcune società di proprietà dei Cantoni. 22

23 L'obbligo di riservatezza applicabile al Consiglio federale e alle autorità degli enti pubblici territoriali si applica anche ai servizi dell'Amministrazione federale. Lo stesso vale, almeno in linea di principio, per gli istituti pubblici e altre istituzioni o imprese pubbliche, nonché per i delegati (anche quelli organizzati sulla base del diritto privato) di un compito pubblico, la cui giurisprudenza ammette tuttavia che possano prendere posizione in una campagna di voto che li riguarda particolarmente, in particolare nel loro interesse economico. È il caso, ad esempio, della Banca Nazionale, della SUVA o delle casse malattia riconosciute.

24 Gli interventi di uno o più Comuni nelle campagne di voto di un'altra autorità pubblica, come ad esempio un referendum cantonale, sembrano essere soggetti a un regime speciale che è al tempo stesso più severo e più permissivo. In una recente sentenza, il Tribunale federale ha affermato che "l'intervento di un Comune in una campagna che precede uno scrutinio cantonale (intervento 'verso l'alto') è ammissibile solo in casi eccezionali, a determinate condizioni, e deve rispettare determinate regole, pena un vizio della campagna che può portare all'annullamento delle operazioni [riferimenti]. In primo luogo, l'autorità comunale può intervenire in una campagna elettorale relativa a un'elezione cantonale solo se è indotta a farlo da motivi rilevanti. Ciò avviene quando intende fornire informazioni oggettive ai cittadini o correggere informazioni palesemente errate nella propaganda avversaria, oppure quando il Comune e i suoi cittadini hanno un interesse diretto e specifico nell'esito dello scrutinio che supera di gran lunga quello degli altri Comuni del Cantone". Tuttavia, una volta soddisfatte queste condizioni, cioè "quando un comune è particolarmente interessato, può utilizzare tutti i mezzi per influenzare l'opinione che sono normalmente utilizzati in una campagna elettorale dai sostenitori o dagli oppositori di un progetto. Sebbene sia sempre obbligato a presentare gli interessi del comune in modo obiettivo e concreto, il comune ha quindi una maggiore libertà di intervento rispetto a un'autorità chiamata a redigere una relazione esplicativa per una votazione della propria comunità [riferimenti]".

25 In pratica, ci sono altre distinzioni e sfumature. Si ammette, ad esempio, che le norme che disciplinano le autorità non si applichino, o non si applichino nella stessa misura, agli interventi effettuati a titolo personale dai membri di un'autorità, che sono soggetti a norme più sfumate e godono quindi di una maggiore libertà di intervento, a condizione che agiscano come privati e si

presentino come tali, ad esempio non dando un'apparenza ufficiale ai loro interventi o non utilizzando la cancelleria ufficiale per la loro corrispondenza. Questo sistema un po' "liberale" viene talvolta criticato per essere in qualche modo "artificiale" (o lontano dalla realtà) e per rendere difficile la distinzione tra dichiarazioni personali e posizioni ufficiali.

In definitiva, anche se vi è una certa unanimità nell'ammettere che le autorità responsabili dell'organizzazione del voto - nella fattispecie il Consiglio federale, nel caso delle votazioni federali - hanno il dovere di fornire informazioni in modo obiettivo e trasparente, nel rispetto del principio di proporzionalità, e che, in generale, vi è stata una certa distensione della prassi e della giurisprudenza a questo proposito, non tutte le controversie sono scomparse e le opinioni divergono su alcuni punti specifici. 26

In ogni caso, come indicato, l'art. 10a regola solo una (piccola) parte di questa vasta questione, ovvero le informazioni fornite dal Consiglio federale prima dei referendum e i loro limiti. Inoltre, la disposizione si applica solo ai referendum federali, ma la questione e il problema dell'informazione prima dei referendum non è specifica solo a questi referendum, ma riguarda tutti i referendum, compresi quelli cantonali e comunali, per i quali esiste anche un'ampia giurisprudenza. Per questo motivo, i Cantoni hanno talvolta disposizioni simili all'art. 10a della LDP, che regolano la questione dell'informazione prima delle votazioni. 27

B. Diritto cantonale

In effetti, la maggior parte dei Cantoni - come accadeva anche a livello federale, con l'art. 11 della LDP, prima dell'adozione dell'art. 10a - dispone di disposizioni che stabiliscono che gli oggetti in votazione devono essere accompagnati da un messaggio o da un opuscolo esplicativo, che viene generalmente redatto dall'esecutivo, ossia dal Consiglio di Stato in materia cantonale, ma talvolta anche dal Gran Consiglio o da uno dei suoi organi. Questo messaggio o opuscolo deve essere generalmente breve e oggettivo, esponendo anche le opinioni delle minoranze significative e tenendo conto delle argomentazioni del comitato d'iniziativa o dei responsabili della richiesta di votazione popolare. 28

Più raramente, tuttavia, soprattutto nelle legislazioni più recenti, esistono anche disposizioni abbastanza simili all'art. 10a, che riguardano 29

specificamente l'informazione delle autorità in generale prima delle votazioni (cantonali e/o comunali). È il caso, ad esempio, dell'art. 32 della Legge vodese sull'esercizio dei diritti politici del 5 ottobre 2021, che prevede che "il Consiglio di Stato informa costantemente l'elettorato sulle questioni sottoposte a votazione cantonale, illustrando la posizione delle autorità cantonali" (cpv. 1) e che "ogni suo intervento deve rispettare i principi di obiettività, trasparenza e proporzionalità" (cpv. 2).

30 L'inosservanza di tali disposizioni cantonali, che disciplinano l'informazione dei cittadini prima dei referendum cantonali e comunali - e stabiliscono i principi e i limiti di tale informazione - può costituire una violazione della libertà di voto garantita dall'art. 34 della Costituzione e conseguentemente portare all'annullamento del referendum, laddove ne ricorrano i presupposti.

31 I principi di obiettività, completezza e trasparenza dell'informazione ufficiale stabiliti da queste disposizioni cantonali - e dall'art. 10a nel caso di referendum federali - derivano dalla garanzia della libertà di voto dell'art. 34 della Costituzione, per cui si applicano all'informazione ufficiale fornita prima dei referendum dalle autorità cantonali e/o comunali anche in assenza di disposizioni cantonali in materia.

III. COMMENTO

A. Paragrafo 1: obbligo di informazione regolare

32 Ai sensi del cpv. 1, il Consiglio federale "fornisce informazioni periodiche". 1, il Consiglio federale "informa costantemente [...] sulle questioni sottoposte a referendum federale". Questa disposizione pone fine, per così dire, alle controversie e alle discussioni che esistevano in precedenza sulla questione, imponendo al Consiglio federale un dovere, un obbligo di informazione. L'uso del tempo presente ("informa") è chiaro a questo proposito: il Consiglio federale è obbligato a fornire informazioni, e per di più "in modo continuo", su (tutte) le questioni sottoposte a votazione. L'idea di un obbligo di informazione emerge chiaramente anche dai lavori preparatori. Secondo la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, lo scopo di questa disposizione, che intendeva confermare la prassi seguita dal Consiglio federale fino a quel momento, era quello di ancorare un vero e proprio "obbligo di informazione" da parte del Consiglio federale nei confronti dei cittadini "sui referendum federali", un obbligo di informazione che ha come

corollario - e allo stesso tempo come giustificazione - il loro "diritto [...] di essere pienamente informati dalle autorità sulle questioni sottoposte a votazione".

33 L'espressione "de manière suivie" - nel testo francese - non compariva nella bozza della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, né nella nuova formulazione proposta dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, sulla quale entrambe le camere hanno infine concordato: entrambe parlavano di informare "au fur et à mesure". Questa espressione ("su base continuativa") è stata quindi (presumibilmente) introdotta dal Comitato di redazione e non altera in alcun modo il contenuto della disposizione.

34 Con l'espressione "se e quando necessario", la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale si riferiva a quello che definiva il "principio di continuità" dell'informazione, che a suo avviso implicava "che il Consiglio federale esponga fin dall'inizio del processo le ragioni principali del suo sostegno o della sua opposizione a un progetto, in modo che le sue argomentazioni possano, se necessario, essere contestate. Il principio della continuità è nell'interesse degli elettori, che devono potersi formare un'opinione nell'ambito di un ampio processo di formazione dell'opinione e con piena conoscenza dei fatti". Questa era anche l'intenzione del Comitato per le istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, e l'espressione "su base continuativa" dovrebbe quindi essere interpretata allo stesso modo.

35 In realtà, senza nulla togliere a questa interpretazione "storica", questa espressione potrebbe - e probabilmente dovrebbe - essere intesa anche nel senso di richiedere al Consiglio federale di informare regolarmente, o sistematicamente e coerentemente, i cittadini su tutte le questioni sottoposte a votazione, e non solo su alcune di esse. Tale informazione sistematica è di fatto la prassi del Consiglio federale.

36 Ci si potrebbe anche chiedere se l'idea di informare i cittadini con un intervento unico all'inizio di una campagna non sia un po' superata alla luce delle nuove tecnologie dell'informazione e delle reti sociali, che consentono ad altre forze attive in una campagna di intervenire in qualsiasi momento, ripetutamente e su vasta scala. Secondo alcuni autori, "le autorità responsabili dell'informazione devono essere in grado di intervenire rapidamente e i loro interventi non devono essere limitati a un determinato momento della

campagna, corrispondente alla pubblicazione dell'opuscolo esplicativo". Mentre l'interpretazione "storica" della disposizione sembra andare in un'altra direzione, il testo del par. 1, che parla di informare "in modo continuativo", non esclude un'interpretazione più teleologica dell'obbligo di informazione del Consiglio federale.

37 In ogni caso, pur essendo un dovere del Governo, l'informazione regolare e continua prima dei referendum federali è anche limitata e inquadrata da un certo numero di regole e principi, che sono previsti e chiariti dagli altri paragrafi dell'articolo 10a, in particolare dal paragrafo 2.

B. Paragrafo 2: informazione esaustiva, obiettiva, trasparente e proporzionata

1. Osservazioni introduttive e informazioni generali

38 Ai sensi del paragrafo 2, il Consiglio federale "rispetta il principio di completezza, obiettività, trasparenza e proporzionalità dell'informazione". 2, il Consiglio federale "rispetta i principi di completezza, obiettività, trasparenza e proporzionalità". La disposizione definisce quindi i quattro principi che regolano e limitano l'attività informativa del Consiglio federale prima dei referendum, principi la cui osservanza permette di distinguere tra informazione, che è consentita e persino necessaria, e propaganda, che è vietata.

39 Da un punto di vista formale, va notato che la proposta iniziale della Commissione per le istituzioni politiche del Consiglio nazionale aveva una formulazione leggermente diversa, poiché nel paragrafo 2 faceva esplicito riferimento solo ai principi di obiettività, trasparenza e proporzionalità. Il principio di completezza è stato semplicemente esplicitato nella nuova formulazione proposta dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, senza alcuna modifica sostanziale.

40 Sebbene il testo dell'articolo 10a cpv. 2 della LDP sia formalmente rivolto solo al Consiglio federale, i principi stabiliti in tale disposizione, che derivano direttamente dalla libertà di voto garantita dall'articolo 34 cpv. 2 della Costituzione, si applicano anche, almeno per analogia, alle altre autorità e istituzioni federali, in particolare all'Amministrazione federale e ai suoi agenti, nonché alle imprese e agli istituti autonomi di diritto federale, quando

assumono o esercitano un compito o un'attività di informazione in relazione ai referendum federali. Questi principi si applicano inoltre, almeno in una certa misura, in virtù delle disposizioni pertinenti del diritto cantonale e dei requisiti derivanti dalla libertà di voto, come stabilito dalla giurisprudenza del Tribunale federale, ad altre autorità che possono intervenire - e nella misura in cui sono autorizzate a farlo - nelle campagne che precedono i referendum federali.

Come si è detto, pur stabilendo i principi che dovrebbero guidare la fornitura 41
di informazioni alle autorità prima dei referendum, l'articolo 10a non dice nulla sui mezzi o sulle tecniche che possono - o meno - essere utilizzati per fornire informazioni, poiché la Commissione ha deciso di non regolamentare questo aspetto. Tuttavia, ciò non significa che il Consiglio federale o le autorità responsabili dell'informazione possano utilizzare qualsiasi strumento o tecnica, nella misura in cui i mezzi o i vettori utilizzati devono essere conformi ai principi di cui al paragrafo 2 dell'articolo 10a e devono essere impiegati in modo da rispettare tali principi. 2 dell'articolo 10a, in particolare il principio di proporzionalità. Il Tribunale federale ha giustamente esaminato l'articolo 10a, e in particolare il paragrafo 2, che il Tribunale federale ha esaminato per quanto riguarda il principio di proporzionalità. 2, che il Tribunale federale ha esaminato l'ammissibilità in linea di principio della pubblicazione ormai sistematica da parte della Cancelleria federale di video esplicativi prima - e in vista - dei referendum federali, che riproducono in parte le "spiegazioni di voto" del Consiglio federale.

I quattro principi menzionati nell'articolo 10a, paragrafo 2, saranno quindi 42
esposti qui di seguito, nell'ordine in cui sono elencati nella disposizione, anche se, nella dottrina giuridica, questi principi non sono sempre presentati nello stesso modo e sono spesso presentati in un ordine diverso da quello della disposizione - che varia anche da un libro di testo all'altro, per inciso. Come vedremo, questi principi non sono sempre chiaramente e facilmente distinguibili e talvolta si sovrappongono, almeno in parte.

2. Il principio di completezza (e quello di accuratezza)

Il primo principio menzionato nel par. 2, quello della completezza, 43
presuppone che i cittadini siano informati "in modo completo". Come indicato, questo principio era già presente, anche se senza questo nome, nel paragrafo 1 della bozza del Consiglio nazionale. 1 del progetto della

Commissione per le istituzioni politiche del Consiglio nazionale, che si riferiva specificamente a un'informazione "completa". Per soddisfare questo requisito, l'informazione deve in linea di principio "includere qualsiasi elemento importante che possa avere un'influenza significativa sulla formazione dell'opinione pubblica, a partire ovviamente dall'opinione dei promotori, dei referendari o dei principali oppositori di un progetto governativo o parlamentare".

44 Tuttavia, gli studiosi di diritto sottolineano che la Corte Suprema Federale "mostra una certa flessibilità a questo riguardo e non richiede che le informazioni fornite ai cittadini contengano dettagli di minore importanza"; "non deve trattare ogni dettaglio o aspetto della proposta messa in votazione, né ogni obiezione ad essa, ma è vietato omettere elementi importanti per la decisione del cittadino o riprodurre in modo inesatto le argomentazioni degli oppositori del referendum o dell'iniziativa". Inoltre, almeno per quanto riguarda le "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, la legge richiede che siano brevi, in modo che il principio di completezza non possa essere interpretato come un obbligo da parte dell'autorità di approfondire ogni dettaglio di un progetto o di discutere ogni obiezione che potrebbe sollevare.

3. Il principio di obiettività

45 Il principio di obiettività richiede "un'informazione imparziale e sobria", o "un'informazione equilibrata (nel contenuto) e sobria (nella forma)", o ancora "richiede che l'autorità fornisca informazioni affidabili, complete ed equilibrate sullo scopo e sulla portata della questione sottoposta a votazione", che permettano ai cittadini "di farsi un'idea veritiera e obiettiva" di tale questione. Per la Corte federale, il requisito dell'obiettività implica il dovere di non fornire "informazioni o dichiarazioni oltraggiose o polemiche nella forma o erronee, esagerate o fuorvianti nella sostanza". Tuttavia, le autorità "non sono vincolate da un dovere di neutralità e possono emettere una raccomandazione; sono tuttavia vincolate da un dovere di obiettività". Secondo le parole della Commissione, "possono presentare argomenti, ma è loro vietato fare proselitismo".

4. Il principio di trasparenza

Il principio di trasparenza "richiede che gli interventi ufficiali siano inequivocabilmente identificabili come tali dal cittadino". In altre parole, "vieta alle autorità di esercitare un'influenza in modo subdolo", o di "agire in modo opaco, ad esempio finanziando in modo subdolo i sostenitori della posizione" che stanno difendendo, o anche di amalgamare le loro "posizioni con quelle di un comitato privato, presentando in modo indistinto una posizione di parte e la posizione ufficiale nel contenuto informativo che pubblicano". 46

Il requisito della trasparenza presuppone anche che l'autorità "faccia piena luce sulle fonti e sulla natura delle informazioni che fornisce" e "richiede anche che se vi sono incertezze significative nella valutazione della situazione iniziale, queste siano chiaramente presentate come tali", soprattutto nella misura in cui "è essenziale che i cittadini, sulla base dei dati a loro disposizione, siano in grado di riconoscere l'inaffidabilità di previsioni e cifre". Così, ad esempio, quando non è possibile fare una stima precisa, "la trasparenza dell'informazione [richiede] che nell'opuscolo esplicativo non si faccia riferimento ad alcun numero specifico o che si faccia riferimento all'inaffidabilità delle stime fornite, in modo che gli elettori possano farsi un'idea corretta e affidabile della questione". Allo stesso modo, quando l'autorità comunica la propria interpretazione di un atto legislativo o di un'iniziativa popolare, interpretazione che si basa su mere ipotesi e non su certezze, è tenuta a indicarla come tale, pena la violazione del principio di trasparenza. 47

5. Il principio di proporzionalità

Il principio di proporzionalità dell'informazione "significa", secondo la Commissione, "che la natura, l'intensità e la scelta dei mezzi utilizzati devono essere adeguati e necessari alla libera formazione dell'opinione. In definitiva, si tratta di una questione di pari opportunità nelle campagne elettorali". 48

Questo requisito, che si applica in linea di principio a tutte le attività dello Stato in virtù dell'articolo 5, paragrafo 2, della Costituzione, "vieta alle autorità di utilizzare mezzi eccessivi durante la campagna". 49

Come abbiamo visto, nessuna tecnica o mezzo di informazione - nessun mezzo - è vietato a priori. La loro ammissibilità dipende dal modo in cui 50

vengono utilizzati e dal contenuto delle informazioni fornite, che devono essere conformi ai vari principi enunciati nel paragrafo 2: obiettività e completezza, nonché la possibilità di essere informati in modo corretto. 2: obiettività e completezza, trasparenza e, naturalmente, proporzionalità. In generale, dato lo sviluppo delle tecnologie informatiche, si deve riconoscere che le autorità devono poter utilizzare tecniche di comunicazione che corrispondano alle abitudini della popolazione. Di conseguenza, la giurisprudenza riconosce loro il diritto di organizzare una conferenza stampa o di pubblicare un comunicato stampa, nonché di utilizzare nuovi mezzi di comunicazione audiovisivi, come la diffusione di grafici computerizzati o di video esplicativi, a condizione che siano sempre rispettati i principi enunciati nel paragrafo 2. 2.

51 Inoltre, e ancora più in generale, cioè senza che ciò sia legato esclusivamente all'informazione prima delle votazioni, l'uso delle nuove tecnologie di comunicazione, in particolare l'uso dei social media come mezzo di informazione, è aumentato considerevolmente all'interno dell'amministrazione. Nel giugno 2023, il Consiglio federale ha deciso di regolamentare l'uso dei social network da parte dell'Amministrazione federale. A tal fine, ha posto in consultazione fino a ottobre 2023 una proposta di modifica dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione. Questo progetto stabilisce "le condizioni alle quali le unità dell'amministrazione federale possono gestire un profilo interattivo sui social media", ma stabilisce anche "un elenco esaustivo dei tipi di commenti che le autorità possono cancellare, nascondere o far sparire in altro modo", oltre a "disciplinare le circostanze in cui le stesse autorità possono bloccare" un utente e "impedirgli di interagire con il suo profilo".

6. Altre regole e principi

52 Secondo alcuni autori, il Tribunale federale sembra aver aggiunto altre regole o principi ai principi enunciati nell'articolo 10a(2). Per alcuni, il principio di accuratezza "vieta alle autorità di comunicare informazioni errate, incomplete o semplicemente fuorvianti".

53 Un principio di immediatezza, per altri, che integrerebbe il principio di completezza "nella misura in cui richiede che le informazioni ufficiali relative a un'elezione siano fornite subito, con sufficiente anticipo rispetto alla campagna elettorale, in modo che i cittadini possano formarsi un'opinione in

merito e, se necessario, contestarle o completarle". Tuttavia, questa sembra essere la stessa idea contenuta nell'art. 10a. La Commissione ha parlato di "principio di continuità".

Ciò dimostra che, come indicato, i vari principi enunciati nell'art. 10a, cpv. 2, della LDP non sono facili da delimitare e addirittura si sovrappongono o si confondono, almeno in parte. 54

C. Paragrafi 3 e 4: principali opinioni espresse durante l'iter parlamentare e raccomandazione di voto

1. Osservazioni introduttive

I paragrafi 3 e 4 dell'art. 10a saranno inizialmente trattati insieme in questa sede, in quanto presentano un rapporto particolare che può essere compreso solo esaminando la loro storia. Il progetto originariamente presentato dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale non conteneva né il cpv. 3 né il cpv. 4 dell'art. 10a. 3 né il paragrafo 3. Tuttavia, nella seconda frase del paragrafo 1, prevedeva una norma secondo cui il Consiglio federale, quando è chiamato a informare i cittadini, "difende la posizione dell'Assemblea federale". Il progetto cercava quindi di imporre al Consiglio federale l'obbligo di difendere la stessa posizione del Parlamento prima dei referendum. Questo è uno dei motivi per cui il Governo si è opposto con tanta veemenza al progetto della Commissione e ha difeso a lungo l'idea di non entrare nel merito della questione durante i dibattiti in Parlamento. 55

Fu durante il primo dibattito in Consiglio nazionale, nel dicembre 2006, che la Camera bassa, basandosi in particolare su un parere legale dell'Ufficio federale di giustizia, accettò una proposta di Philipp Müller, che rendeva il testo della bozza della Commissione un po' più flessibile modificando la seconda frase del paragrafo 1 come segue: "Essa [la Commissione] si oppone alla bozza della Commissione". 1: "Il Consiglio federale non può sostenere una raccomandazione di voto diversa da quella formulata dall'Assemblea federale". Lo scopo di questo cambiamento da una formulazione attiva - o imperativa - a una passiva era quello di dare al Consiglio federale una maggiore flessibilità, consentendogli di difendere la posizione del Parlamento, dando la stessa raccomandazione di voto del Parlamento, ma anche di non dare una raccomandazione di voto e di limitarsi a indicare quella dell'Assemblea 56

federale; l'unica cosa che al Consiglio federale era vietato fare era dare una raccomandazione di voto diversa da quella del Parlamento. Sebbene sostenuto dal Consiglio federale, questo emendamento non gli impedì di rimanere contrario al progetto.

57 Ciò ha portato a una seconda, duplice modifica durante il secondo ciclo di deliberazioni del Consiglio degli Stati, quando quest'ultimo ha finalmente accettato di portare avanti il progetto e la sua Commissione per le istituzioni politiche ha proposto una nuova formulazione dell'intera disposizione, con i due nuovi paragrafi 3 e 4 che costituiscono il testo attuale. Il paragrafo Il paragrafo 4 riprende la proposta di Müller accettata dal Consiglio nazionale praticamente senza modifiche, ma la trasforma in un paragrafo a sé stante: "Il Consiglio federale non può sostenere una raccomandazione di voto diversa da quella formulata dall'Assemblea federale". Il paragrafo 3 era nuovo e mirava a rendere la disposizione ancora più esplicitamente flessibile a favore del Consiglio federale.

58 L'idea era che il paragrafo 3, che richiedeva esplicitamente 3, che richiedeva esplicitamente, ma consentiva anche, al Consiglio federale di esporre "le principali opinioni espresse durante la procedura parlamentare", autorizzando così il Governo a esprimere il proprio parere, che poteva essere diverso da quello dell'Assemblea federale, pur rispettando il divieto di cui al paragrafo 4, ossia di non esprimere il proprio parere. 4, ossia di non difendere una raccomandazione di voto diversa da quella dell'Assemblea. Il cpv. 3 è stato quindi concepito come un complemento al cpv. 4. 3 è stato quindi concepito come un complemento al paragrafo 4, una sorta di clausola di salvaguardia. 4, una sorta di clausola di salvaguardia per la libertà di parola del Consiglio federale. È a questo punto, inoltre, che il Consiglio federale ha potuto approvare il progetto - pur sostenendo che, a suo avviso, la nuova disposizione non era complessivamente necessaria.

2. Paragrafo 3: le principali opinioni espresse durante l'iter parlamentare

59 Il paragrafo 3 prevede quindi che il Consiglio federale, nell'informare i cittadini, "esponga i principali pareri espressi durante la procedura parlamentare". L'accostamento dei paragrafi 3 e 4 rende quindi necessaria una distinzione tra la "raccomandazione di voto", oggetto del paragrafo 4, e le informazioni fornite ai cittadini. 4, e la fornitura di informazioni ai cittadini,

dall'altro. Il par. 3 si occupa essenzialmente di questa informazione generale dei cittadini, che viene fornita in particolare e principalmente attraverso l'opuscolo contenente le "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale. Il paragrafo 3 sembra quindi applicarsi principalmente a queste "dichiarazioni di voto" - che del resto erano essenzialmente ciò che si intendeva fare quando la disposizione è stata introdotta in Parlamento - il che solleva un primo problema di demarcazione con la norma di cui all'art. 11 cpv. 2 della LDP.

Quest'ultimo contiene una norma abbastanza simile, ma non del tutto identica 60
nella sua formulazione, nella misura in cui prevede che il Consiglio federale debba, nelle sue "dichiarazioni di voto", "esporre anche le opinioni delle minoranze significative". Tuttavia, secondo il significato attribuito a questa disposizione già nel 1976, le opinioni delle "minoranze significative" sono essenzialmente quelle espresse durante la procedura parlamentare, cosicché il cpv. 3 dell'art. 10a non si applica alle opinioni delle minoranze significative. 3 dell'art. 10a non aggiunge nulla a questo proposito a quanto già esisteva, se non rendere un po' più esplicita l'idea che le minoranze importanti sono soprattutto quelle rappresentate in Parlamento.

La norma - nell'art. 10a cpv. 3 e nell'art. 11 cpv. 2 - prevede quindi che il 61
Consiglio federale esponga, nelle sue "dichiarazioni di voto", le argomentazioni delle principali minoranze che si sono espresse nell'Assemblea federale sulla questione in votazione. Affinché ciò avvenga, è necessario che tali minoranze si siano effettivamente espresse durante i dibattiti in aula, e non solo in commissione, o che almeno il relatore di una commissione abbia presentato il proprio parere all'assemblea plenaria. D'altra parte, è irrilevante che la minoranza in questione sia quantitativamente significativa o abbia lo status di gruppo all'interno del Parlamento. Ciò che è decisivo, secondo la dottrina, è l'importanza delle obiezioni sollevate contro un progetto di legge, in termini di formazione dell'opinione pubblica.

Questo ci riporta al problema e alla questione, già accennata, della 62
delimitazione tra gli articoli 10a e 11 cpv. 2 della LDP, che in questo caso sono in qualche modo duplicati e che sollevano la questione se le due disposizioni si applichino cumulativamente agli elementi per i quali sono entrambe applicabili, o se, al contrario, il loro ambito di applicazione debba essere attentamente delimitato e separato. Nel caso in esame, sembra ragionevole accettare che le due disposizioni si applichino cumulativamente alle "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale.

63 Tuttavia, questa questione ne solleva un'altra, ossia se il campo di applicazione del cpv. 3 dell'articolo 10a sia limitato esclusivamente alle "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale. 3 dell'articolo 10a sia limitato alle sole "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, o si estenda anche ad altri mezzi e canali di informazione, come i video pubblicati dalla Cancelleria federale in preparazione delle votazioni, ad esempio, o le dichiarazioni orali dei membri del Consiglio federale, come le conferenze stampa o i discorsi ufficiali alla televisione. La questione è delicata. Nell'ambito dell'informazione generale fornita ai cittadini, il Consiglio federale ha il diritto, in linea di principio, ma anche il dovere, secondo il cpv. 3, di esporre "le principali informazioni". 3, di esporre "le principali opinioni espresse durante la procedura parlamentare". Se è indubbiamente possibile rispondere che il Consiglio federale può, nei casi sopra citati, cioè negli interventi al di fuori delle "dichiarazioni di voto", esporre le principali opinioni espresse nel dibattito parlamentare o extraparlamentare, ci sembra più difficile affermare o accettare l'esistenza di un dovere di farlo, o almeno di farlo sistematicamente.

64 Il par. 3 è quindi, come si vede, poco chiaro e solleva tanti interrogativi quanti ne risolve. Inoltre, non è e probabilmente non era necessario, nella misura in cui il suo contenuto sostanziale, ossia il fatto che il Consiglio federale debba o possa - o possa e debba - almeno nelle sue "dichiarazioni di voto", esporre "le principali opinioni espresse nel corso della procedura parlamentare", è già coperto, come abbiamo appena visto, dall'articolo 11, paragrafo 2, ma è anche coperto dai principi stabiliti dall'articolo 10a, paragrafo 2. 2 dell'art. 10a, in particolare i principi di completezza e obiettività. Come abbiamo visto, questi principi implicano che le informazioni fornite debbano riflettere le opinioni degli autori di un'iniziativa, dei referendari e dei principali oppositori di una proposta governativa, nonché le opinioni divergenti di terzi.

65 In ogni caso, il par. Come abbiamo visto, il cpv. 3 - e questa è la sua principale ragion d'essere - intende anche e soprattutto autorizzare il Consiglio federale a esprimere il proprio parere, in particolare nelle sue "dichiarazioni di voto", anche se tale parere dovesse differire da quello della (maggioranza della) Assemblea federale. Ciò a condizione che non violi la regola di cui al cpv. 4, ossia che non violi la regola di cui al cpv. 4. 4, ossia non difenda una "raccomandazione di voto" diversa da quella del Parlamento.

3. Paragrafo 4: l'assenza di una raccomandazione di voto diversa da quella dell'Assemblea federale

Il paragrafo 4 impone al Consiglio federale, come abbiamo appena visto, di non difendere "una raccomandazione di voto diversa da quella formulata dall'Assemblea federale". A differenza del cpv. 3, che riguarda un argomento relativamente preciso, il cpv. 4 impone al Consiglio federale di non difendere "una raccomandazione di voto diversa da quella formulata dall'Assemblea federale". 3, su un tema relativamente preciso, la "raccomandazione di voto". Questo concetto si riferisce alle disposizioni costituzionali sui diritti popolari, in particolare all'articolo 139 cpv. 5 della Costituzione federale, che conferisce all'Assemblea federale il potere di raccomandare l'accettazione o il rifiuto di un'iniziativa popolare. Una "raccomandazione di voto" è quindi l'atto con cui un'autorità raccomanda formalmente e ufficialmente ai cittadini di "accettare" o "rifiutare" una questione sottoposta a votazione. Il potere di decidere su questa "raccomandazione" spetta in linea di principio al Parlamento, che è l'organo che sottopone formalmente gli oggetti al voto popolare. 66

Nel diritto federale, ciò è esplicitamente sancito dall'art. 139 cpv. 5 Cost. per le iniziative popolari presentate sotto forma di progetto. Tuttavia, nel caso di atti soggetti a referendum obbligatorio sulla base di una proposta del Parlamento stesso, così come di votazioni su atti soggetti a referendum facoltativo, come le leggi, non esiste una "raccomandazione di voto" formale nell'atto stesso, poiché la raccomandazione è implicita: il Parlamento raccomanda ovviamente l'accettazione delle proprie proposte così come quella dei propri atti che si oppongono a un referendum. In questi casi, quindi, è solo nelle "dichiarazioni di voto" che compare la raccomandazione di voto ed è di fatto il Consiglio federale a "darla". 67

Come abbiamo visto, l'idea del cpv. 4 è quella di consentire al Consiglio federale di "dare" una raccomandazione di voto. 4 è quella di consentire al Consiglio federale di fare, per così dire, propria la raccomandazione di voto dell'Assemblea federale, autorizzandolo ad associarsi ad essa, o a unirsi all'Assemblea, in particolare nelle sue "dichiarazioni di voto". Tuttavia, la disposizione deve anche autorizzare il Consiglio federale, se lo decide, a non emettere una raccomandazione di voto, ma a limitarsi a indicare, in particolare nelle sue "dichiarazioni di voto", quella dell'Assemblea, senza associarsi ad essa. 68

69 Ma, in ogni caso, il par. 4 le vieta di emettere una raccomandazione di voto che differisca o si discosti da quella dell'Assemblea, ossia che, essendo la questione posta in votazione generalmente binaria, si opponga ad essa.

70 Dai lavori parlamentari sull'articolo 10a emerge chiaramente che il Consiglio federale non ha mai formulato una raccomandazione contraria a quella dell'Assemblea federale, ma che talvolta - in realtà raramente - si è permesso di astenersi dal formulare una raccomandazione di voto, limitandosi a indicare quella dell'Assemblea. A quanto pare, negli ultimi cinque decenni ciò è avvenuto solo in due occasioni: il voto del 18 febbraio 1979 sull'abbassamento dell'età di voto a 18 anni e il voto del 1° dicembre 1996 sulla modifica della legge sul lavoro. Già l'8 novembre 2006, nel suo parere sul progetto iniziale della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, il Consiglio federale, invocando implicitamente la separazione dei poteri, intendeva riservarsi il diritto di mantenere questa opzione, posizione che ha mantenuto durante i lavori delle Camere. È anche vero che, in diverse occasioni, il Consiglio federale, nelle sue dichiarazioni di voto, ha espresso riserve sulla soluzione scelta dal Parlamento, pur sostenendo la raccomandazione di voto dell'Assemblea: è stato il caso delle votazioni sul "pacchetto fiscale" del maggio 2004, sull'iniziativa popolare "diritto di ricorso delle organizzazioni" del novembre 2008, sull'iniziativa popolare "risparmio abitativo" del marzo 2012 e sull'iniziativa popolare "contro le retribuzioni abusive" del marzo 2013.

71 Come abbiamo visto, la combinazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 10a intendeva consentire al Consiglio federale di continuare questa prassi, pur mantenendo il divieto, voluto dal Parlamento, di difendere una "raccomandazione di voto diversa da quella formulata dall'Assemblea federale". L'interpretazione dell'art. 10a cpv. 4 non è tuttavia semplice. Alcuni autori prendono alla lettera il testo della disposizione e ritengono che essa non autorizzi il Consiglio federale a continuare la sua prassi e ad astenersi dal formulare una raccomandazione. In realtà, interpretata in senso restrittivo, la norma del par. 4, cioè l'esplicito divieto imposto dalla legge al Consiglio federale di difendere il proprio punto di vista in una raccomandazione di voto dissenziente, è in realtà problematica da un punto di vista costituzionale, dal punto di vista della separazione dei poteri. Di conseguenza, anche se è consuetudine che il Consiglio federale si astenga in linea di principio dal sostenere una soluzione diversa da quella del Parlamento, anche quando

quest'ultima è stata decisa senza il suo contributo o addirittura contro la sua volontà, e il testo dell'art. 10a cpv. 4 gli vieta di difendere una posizione opposta a quella della maggioranza del Parlamento, ci sembra che il Governo dovrebbe avere la possibilità, almeno in casi eccezionali o speciali, di esporre la propria opinione nelle "dichiarazioni di voto" e di astenersi dal fare una raccomandazione. Allo stesso modo, il Consiglio federale non dovrebbe essere vincolato dall'assenza di una raccomandazione dell'Assemblea, sia perché quest'ultima si è volontariamente astenuta dal formulare una raccomandazione, sia perché il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati non sono riusciti a raggiungere un accordo.

BIBLIOGRAFIA

Auer Christoph, Ist das Interventionsverbot noch zeitgemäss?, in: ZBl 118 (2017) pp. 181-182.

Auer Christoph, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 14. Dezember 2016, 1C_455/2016; das Urteil ist zur amtlichen Publikation bestimmt (commentaire de l'ATF 143 I 178), in: ZBl 118 (2017) pp. 216-230 (226 ss).

Auer Christoph, Interventionen bei Wahlen und Abstimmungen: Auswege und neue Lösungsansätze, in: ZBl 122 (2021) pp. 245-246.

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2020.

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, in: ZBl 122 (2021) pp. 591-613.

Buser Denise, Gibt es Grenzen der Einflussnahme Privater in Abstimmungskampagnen?, Jusletter du 18.5.2015.

Commission des institutions politiques du Conseil national, Initiative parlementaire. Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 15 septembre 2006, FF 2006 8779 (cité : *Rapport CIP CN 2006*).

Commission des institutions politiques du Conseil national, Initiative parlementaire. Modifications diverses du droit parlementaire. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 18 août 2017, FF 2017 6425 (cité : *Rapport CIP CN 2017*).

Conseil fédéral, Message concernant l'initiative populaire « Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale », du 29 juin 2005, FF 2005 4139 (cité : *Message 2005*).

Conseil fédéral, Initiative parlementaire. Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 15 septembre 2006, Avis du Conseil fédéral, du 8 novembre 2006, FF 2006 8797 (cité : *Avis du Conseil fédéral 2006*).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, pp. 1041-1198.

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, in: ZBl 118 (2017) pp. 415-436.

Glaser Andreas/Brunner Arthur, Der Einsatz strafrechtlich verbotener Mittel bei Abstimmungen aus verfassungsrechtlicher Perspektive, Jusletter du 8.6.2015.

Glaser Andreas/Lehner Irina, Moutier, quo vadis? Die Aufhebung der Volksabstimmung über den Kantonswechsel, in: PJA 2019, pp. 452-462.

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Langer Lorenz, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, in: ZBl 118 (2017) pp. 183-215.

Langer Lorenz, Die Zulässigkeit individueller Stellungnahmen von Regierungsmitgliedern: Zwischen Meinungsfreiheit und (un)verfälschter Willensbildung, in: ZBl 122 (2021) pp. 247-262.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3e éd., Bâle/Neuchâtel 2014 (cité : *Droit constitutionnel I*).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : *Droits politiques*).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État, 4e éd., Berne 2021.

Martenet Vincent/von Büren Théophile, L'information émanant des autorités et des particuliers en vue d'un scrutin, à l'aune de la liberté de vote, RDS 2013 I, pp. 57-83 (cité : *L'information*).

Martenet Vincent/von Büren Théophile, Art. 34, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 983-1020 (cité : CR-Martenet/von Büren).

Pirker Benedikt, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, in: PJA 2017, pp. 1366-1381.

Rhinow René/Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3e éd., Bâle 2016.

Sägesser Thomas, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: PJA 2014, pp. 924-940.

Schaub Lukas, Behördliche Interventionen in Unterschriftensammlungen? Eine Auslegeordnung sowie Kritik am Urteil 1C_642/2019 vom 20. Mai 2020, in: ZBl 122 (2021) pp. 263-284.

Schefer Markus/Schaub Lukas, Die Bindung der Krankenkassen an die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Jusletter 22.12.2014 (cité : *Krankenkassen*).

Schefer Markus/Schaub Lukas, Rassendiskriminierende Propaganda im Abstimmungskampf, Eine Entgegnung auf Denise Busers Beitrag vom 18. Mai 2015, Jusletter du 10.8.2015 (cité : *Propaganda*).

Steinmann Gerold, Art. 34, in : Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (édit.), Die schweizerische

Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3e éd., Zurich/St. Gall 2014, pp. 776-792.

Tschannen Pierre, Art. 34, in : Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015, pp. 701-722 (cité : BSK-Tschannen).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : *Staatsrecht*).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 11 LDP

Un commentario di Pascal Mahon

CITAZIONE SUGGERITA

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 11 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 11 BPR.

Art. 11 Testi in votazione, schede e spiegazioni

[1] La Confederazione mette a disposizione dei Cantoni i testi in votazione e le schede.

[2] Ai testi è allegata una breve e oggettiva spiegazione del Consiglio federale, che tenga anche conto delle opinioni di importanti minoranze. Essa deve riprodurre letteralmente le domande figuranti sulla scheda. Nel caso di iniziative popolari e referendum, i comitati promotori trasmettono le proprie argomentazioni al Consiglio federale; questi le riprende nella spiegazione. Il Consiglio federale può rifiutare o modificare dichiarazioni lesive dell'onore, manifestamente contrarie alla verità oppure troppo lunghe. Nella spiegazione sono ammessi rimandi a fonti elettroniche soltanto se gli autori degli stessi dichiarano per scritto che tali fonti non hanno contenuto illecito e non contengono collegamenti a pubblicazioni elettroniche di contenuto illecito.

[3] Gli aventi diritto di voto ricevono il materiale necessario per votare validamente, secondo la normativa cantonale (scheda, legittimazione, busta, contrassegno di controllo e simili), al minimo tre e al massimo 4 settimane prima del giorno della votazione. I testi in votazione e le spiegazioni possono essere distribuiti anche prima. La Cancelleria federale li pubblica in forma elettronica almeno sei settimane prima del giorno della votazione.

[4] I Cantoni possono, per legge, autorizzare i Comuni ad inviare un unico esemplare (testi e spiegazione) per economia domestica, a meno che un membro di quest'ultima avente diritto di voto esiga l'invio personale.

STRUTTURA

I. Contesto, Sistema e Importanza della Disposizione 118
II. Commento 120
A. Paragrafo 1: Documenti di voto e schede elettorali 120
1. Osservazioni introduttive e informazioni generali 120
2. Testi in votazione 121
3. Schede elettorali 122
B. Paragrafo 2: le "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale 123
1. Osservazioni introduttive e informazioni generali 123
2. Prima frase 124
3. Dalla seconda alla quarta frase 125
4. Quinta frase 127
C. Paragrafo 3: orario di consegna del materiale elettorale 129
D. Paragrafo 4: diritto a una copia personale del materiale di voto 131
Bibliografia 132

I. CONTESTO, SISTEMA E IMPORTANZA DELLA DISPOSIZIONE

1 Come indicato dal titolo, identico in tutte e tre le versioni linguistiche, l'art. 11 si occupa di schede elettorali, schede e spiegazioni (Abstimmungsvorlage, Stimmzettel und Erläuterungen; Testi in votazione, schede e spiegazioni), in vista delle votazioni popolari (federali), che sono trattate esclusivamente nel Titolo II della Legge sui diritti politici, come già detto.

2 La disposizione esisteva già nella versione originale della legge, nel 1976, ma era notevolmente più breve e il suo titolo leggermente diverso. Da allora è stata modificata non meno di cinque volte. La versione originale conteneva solo tre paragrafi. Il primo era identico all'attuale paragrafo 1 e quindi non è stato modificato. Il secondo corrisponde all'attuale paragrafo 2, ma era molto più breve e si limitava a un'unica frase, identica alla prima frase del testo attuale: "Il testo sottoposto a votazione è accompagnato da brevi spiegazioni del Consiglio federale, che devono rimanere obiettive ed esporre anche le opinioni di minoranze significative". La terza frase corrisponde all'attuale paragrafo 3, ma era più breve e stabiliva solo che "il testo sottoposto a votazione e le spiegazioni devono essere inviate agli elettori almeno tre settimane prima della votazione".

3 Una prima revisione del 18 marzo 1994 ha modificato il cpv. 4. Il paragrafo 4 corrisponde in tutto e per tutto all'attuale paragrafo 4 e quindi non è stato più modificato. Per quanto riguarda il paragrafo 3, la revisione del 1994 3, la revisione del 1994 gli ha dato un contenuto che corrisponde alla versione attuale delle sue prime due frasi, con una piccola eccezione. La terza frase del par. 3 è stata aggiunta da una successiva revisione del 21 giugno 2002, in vigore dal 1° gennaio 2003.

4 Il paragrafo 2, da parte sua, è stato oggetto di altre due revisioni. La prima, datata 21 giugno 1996 e in vigore dal 1° aprile 1997, ha completato l'intestazione della disposizione e ha aggiunto tre nuove frasi alla versione originale del 1976 (si veda il precedente n. 2), corrispondenti in tutto e per tutto alle frasi da 2 a 4 del testo attuale. La seconda revisione, che risale al 23 marzo 2007 ed è in vigore dal 1° gennaio 2008, cioè pochi mesi prima dell'adozione e dell'entrata in vigore dell'art. 10a, ha aggiunto una quinta e ultima frase alla disposizione, che è la stessa del testo attuale.

Il risultato di questo sviluppo legislativo un po' tortuoso e complicato è una disposizione piuttosto lunga e densa, il cui coordinamento con altre disposizioni della legge, in particolare con l'art. 10a, non è sempre facile da capire e probabilmente non è molto riuscito. Questa difficoltà è già stata menzionata nel commento all'art. 10a e non verrà ripetuta in questa sede. 5

In termini di struttura, l'art. 11 si compone quindi di quattro paragrafi di lunghezza variabile e di contenuto relativamente diverso. In sintesi, i paragrafi 1, 3 e 4 riguardano il materiale di voto, essenzialmente i testi sottoposti a votazione e le schede elettorali, nonché i tempi e le modalità di consegna ai cittadini, mentre il paragrafo 2 disciplina il cosiddetto "processo di voto". Il paragrafo 2 disciplina quelle che nel commento agli articoli precedenti sono state definite le "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale, che accompagnano il materiale di voto. Torneremo su ciascuno di questi paragrafi più avanti, nel commento vero e proprio (capitolo II). 6

Prima di ciò, per quanto riguarda l'importanza della disposizione in generale, possiamo limitarci a richiamare, per la maggior parte, quanto già detto nel commento agli artt. 10 e 10a, ossia che, data l'importanza delle votazioni popolari nel sistema costituzionale e politico svizzero, con il suo altissimo grado di democrazia diretta, le norme che regolano l'organizzazione di tali votazioni, in particolare la preparazione e la distribuzione del materiale di voto e l'informazione dei cittadini nel periodo precedente le votazioni, sono di fondamentale importanza. 7

Se abbiamo già visto, in relazione all'articolo 10a, l'importanza delle disposizioni sull'informazione dei cittadini prima dei referendum, possiamo semplicemente aggiungere qui che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la libertà di voto garantita dall'articolo 34 della Costituzione implica, innanzitutto, per quanto riguarda la preparazione dei referendum, e in particolare per quanto riguarda i testi sottoposti a referendum, il diritto a una formulazione chiara e corretta dei quesiti sottoposti al voto, un diritto su cui torneremo. 8

Tutti i Cantoni hanno disposizioni simili all'articolo 11 che riguardano la preparazione e la distribuzione del materiale elettorale e l'informazione degli elettori da parte delle autorità. Queste disposizioni sono così importanti per garantire il corretto e regolare esercizio dei diritti politici che il Tribunale 9

federale le ha riconosciute come diritto costituzionale cantonale, il che implica un regime speciale per quanto riguarda il suo potere di cognizione.

II. COMMENTO

A. Paragrafo 1: Documenti di voto e schede elettorali

1. Osservazioni introduttive e informazioni generali

10 Il paragrafo 1, che risale alla versione originale del 1976, stabilisce che "[l]a Confederazione mette a disposizione dei cittadini i documenti di voto e le schede elettorali. 1, che risale alla versione originale del 1976, si afferma che "la Confederazione mette a disposizione dei Cantoni i testi sottoposti a votazione e le schede elettorali". Come sottolineato dal Consiglio federale nel suo messaggio, all'epoca la disposizione si limitava a ribadire e stabilire "la prassi seguita finora, secondo la quale la Confederazione mette a disposizione dei Cantoni il materiale di voto (schede elettorali, schede di voto)". Pertanto, anche se spetta a ciascun Cantone garantire, come previsto dall'articolo 10, paragrafo 2, "l'esecuzione della votazione sul proprio territorio" e adottare le misure necessarie, spetta alla Confederazione fornire due degli elementi principali del materiale di voto, ossia il testo o i testi sottoposti a votazione, da un lato, e le schede elettorali, dall'altro.

11 Infatti, il cpv. 2 dell'art. 11 aggiunge 2 dell'art. 11 aggiunge - e già aggiungeva all'epoca - che "il testo sottoposto a votazione è accompagnato da brevi spiegazioni del Consiglio federale", per cui la Confederazione mette di fatto a disposizione dei Cantoni tre elementi. Inoltre, secondo la prassi seguita per diversi decenni, il testo sottoposto a votazione non è realmente "accompagnato" dalle spiegazioni di voto, ma è riprodotto nell'opuscolo che le contiene. In pratica, la Confederazione mette a disposizione dei Cantoni l'opuscolo contenente sia il testo sottoposto a votazione sia le spiegazioni di voto del Consiglio federale e, separatamente, le schede elettorali.

2. Testi in votazione

Il testo o i testi sottoposti a votazione sono gli atti dell'Assemblea federale sui quali il popolo, o il popolo e i Cantoni, a seconda del tipo di votazione, sono chiamati a votare "sì" o "no". Si tratta quindi di : 12

- decreti federali che sottopongono al voto del popolo e dei Cantoni progetti di modifiche costituzionali proposte dal Parlamento stesso o risultanti da iniziative popolari presentate sotto forma di progetti di testo (art. 140 cpv. 1 lett. a Cost.),
- decreti federali che sottopongono al voto del popolo e dei Cantoni atti che approvano trattati internazionali soggetti a referendum obbligatorio, ossia trattati riguardanti l'appartenenza a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali (art. 140 cpv. 1 lett. b Cost.)
- leggi federali urgenti approvate da più di un anno e prive di base costituzionale, soggette a referendum obbligatorio da parte del popolo e dei Cantoni (art. 140 par. 1 let. c Cost.),
- decreti federali sottoposti al voto del popolo (solo) iniziative popolari per una revisione totale della Costituzione, iniziative popolari concepite in termini generali per una revisione parziale della Costituzione e respinte dall'Assemblea federale, o il principio di una revisione totale della Costituzione, in caso di disaccordo tra i due Consigli (art. 140 cpv. 2 lett. a-c Cost.),
- le leggi federali soggette a referendum facoltativo, ossia soggette al voto del popolo (da solo), qualora il referendum sia stato debitamente richiesto (art. 141 cpv. 1 lett. a e b Cost.),
- decreti federali soggetti a referendum facoltativo in virtù della Costituzione o della legge, cioè soggetti al voto del popolo (da solo), quando il referendum è stato validamente richiesto (art. 141 par. 1 lett. c Cost.),
- i decreti federali di approvazione di trattati internazionali soggetti a referendum facoltativo, cioè soggetti al voto del popolo (da solo), quando il referendum è stato validamente richiesto (art. 141 par. 1 lett. d Cost.).

In tutti questi casi, quindi, si tratta di testi già esistenti, decreti o leggi che sono stati adottati dall'Assemblea federale e sono già stati pubblicati nel Foglio 13

federale, per cui è logico che la Confederazione li metta a disposizione dei Cantoni, piuttosto che i Cantoni debbano rielaborarli, copiarli o ristamparli.

3. Schede elettorali

14 Le schede elettorali non esistono indipendentemente dalla votazione, o prima di essa, ma sono prodotte esclusivamente in vista della votazione, e se c'è una votazione. Le schede elettorali sono i documenti ufficiali con cui - e su cui - i cittadini esprimono la loro opinione, il loro voto, sui testi sottoposti a votazione. La scheda elettorale contiene quindi o riproduce i quesiti sottoposti agli elettori, consentendo loro di rispondere semplicemente, con un "sì" o un "no", oppure segnando una croce nella casella corrispondente a ciascuna di queste due opzioni.

15 Come stabilito dall'art. 12 cpv. 1 lett. a LDP, i cittadini sono tenuti a esprimere la propria opinione esclusivamente su una scheda elettorale ufficiale, pena la nullità del voto.

16 La giustificazione del fatto che la legge attribuisca alla Confederazione il potere e l'obbligo di mettere a disposizione dei Cantoni le schede elettorali è quindi diversa da quella che prevale per i testi sottoposti a votazione.

17 Come già indicato, la libertà di voto garantita dall'articolo 34 Cost. implica il diritto a una formulazione chiara e corretta dei quesiti posti in votazione. La formulazione del quesito può infatti avere un'influenza decisiva sul comportamento degli elettori, per cui anche in questo caso, ancor più che nel caso dell'informazione, esiste un requisito di neutralità da parte dell'autorità che formula il quesito. Questo diritto significa che "il quesito sottoposto al voto deve essere chiaro, preciso, inequivocabile e oggettivo", il che presuppone, secondo il Tribunale federale, "la corretta formulazione dei quesiti sottoposti al voto", che "non devono essere fuorvianti o redatti in modo da influenzare la decisione del cittadino". Il quesito posto "deve quindi limitarsi ad esprimere e descrivere in modo sintetico la questione sottoposta a votazione, senza che nella formulazione del quesito compaiano argomenti a favore o contro". Deve essere scritto in modo semplice, facilmente comprensibile, chiaro e corretto, in modo che i cittadini possano decidere "sì" o "no" senza troppe difficoltà.

18 Nel caso dei referendum federali, questi requisiti implicano che, anche se i Cantoni sono responsabili della loro attuazione pratica (art. 10, cpv. 2) e della

fornitura agli elettori del materiale di voto (art. 11, commi 3 e 4), i quesiti posti in votazione e le schede elettorali contenenti tali quesiti possono essere formulati e presentati (formalmente e graficamente) solo in modo identico e uniforme in tutta la Svizzera. È quindi logico che vengano prodotti dalla Confederazione e messi a disposizione dei Cantoni.

B. Paragrafo 2: le "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale

1. Osservazioni introduttive e informazioni generali

Paragrafo 2 dell'art. Il paragrafo 2 dell'art. 11 riguarda le cosiddette 19
"dichiarazioni di voto" (Abstimmungserläuterungen), talvolta denominate anche "opuscoli esplicativi", che riprende l'espressione spesso usata in tedesco "Bundesbüchlein" (o, ora, Abstimmungsbroschüre), o anche, nel diritto cantonale in particolare, di "messaggio" o "messaggio esplicativo" o "relazione esplicativa", ossia un documento stampato che accompagna - o contiene - i testi sottoposti a votazione e le schede elettorali, e il cui scopo è quello di informare i cittadini sugli argomenti della votazione.

Per quanto riguarda le votazioni federali, spetta al Consiglio federale, come si 20
evince dal testo della disposizione, redigere o almeno adottare queste "dichiarazioni di voto", una soluzione che non è evidente nella misura in cui gli argomenti sottoposti a votazione sono sempre atti dell'Assemblea federale, che a volte si limitano a mettere in votazione iniziative popolari, cioè proposte provenienti da una parte dell'elettorato. Ci si potrebbe quindi chiedere se non sia più opportuno che sia il Parlamento - o uno dei suoi organi - a redigere queste "dichiarazioni di voto", come avviene in alcuni Cantoni. Dal 1976, tuttavia, l'articolo 11, paragrafo 2, ha risolto la questione e ha affidato questa responsabilità al Consiglio federale, anziché all'Assemblea federale, apparentemente per ragioni pratiche.

In pratica, le "dichiarazioni di voto" sono preparate da un gruppo di lavoro 21
interno sotto la direzione del portavoce del Consiglio federale e composto da rappresentanti dei vari dipartimenti dell'amministrazione e della Cancelleria federale. Il documento che ne risulta è sottoposto al Consiglio federale - in due letture - per l'adozione formale.

2. Prima frase

22 La prima frase dell'art. 11 cpv. 2, secondo cui "il testo sottoposto a votazione è accompagnato da brevi spiegazioni del Consiglio federale, che devono rimanere obiettive ed esporre anche le opinioni di importanti minoranze", risale al 1976. All'epoca rappresentava un'innovazione, in quanto fino ad allora non esisteva alcuna disposizione che autorizzasse e prescrivesse esplicitamente tali spiegazioni da parte del Governo in vista di una votazione. Certo, il Consiglio federale aveva già fornito tali spiegazioni per alcune votazioni in passato, in particolare pubblicando un opuscolo esplicativo (un Bundesbüchlein) per alcune votazioni a partire dagli anni Cinquanta, ma ciò era avvenuto su una base ad hoc e non sistematica. Come ha spiegato il Consiglio federale nel suo messaggio, è stato in seguito agli interventi parlamentari e alle opinioni "espresse dalla stampa" che ha deciso di includere questa disposizione nel suo progetto, con l'idea di rendere obbligatoria la pubblicazione di queste "spiegazioni di voto". Il Parlamento ha adottato la proposta del Consiglio federale praticamente invariata, con lievi modifiche terminologiche.

23 Il Consiglio federale ha giustificato questa innovazione come segue:

"È soprattutto la natura dei testi sottoposti al popolo, spesso di difficile comprensione a causa degli argomenti sempre più complicati che trattano, a giustificare l'aggiunta di un commento. I cittadini hanno difficoltà a comprendere le questioni tecniche ed economiche in gioco. Per questo riteniamo fondamentale allegare al testo sottoposto al voto una motivazione che ne commenti il contenuto nel modo più sintetico e semplice possibile, in termini quotidiani. Questo tipo di informazione dovrebbe consentire all'elettorato di comprendere meglio la portata dei testi su cui deve votare".

24 Già da questo testo originario si evinceva che le "dichiarazioni di voto" dovevano essere brevi, cioè concentrarsi sull'essenziale, in modo da poter essere efficacemente portate a conoscenza dell'elettorato, e che "devono rimanere obiettive"; troviamo quindi già qui il principio di obiettività che è stato poi ripreso, come abbiamo visto, nel nuovo articolo 10a, aggiunto nel 2007.

25 Sempre secondo il testo originario, le "dichiarazioni di voto" devono anche "esporre le opinioni delle minoranze significative", intendendo, secondo il messaggio del Consiglio federale dell'epoca, le "opinioni espresse dalle

minoranze significative rappresentate in Parlamento", fermo restando che "sarebbe difficile tenere conto delle opinioni di altre minoranze politiche". In questo senso, l'art. 11 cpv. 2 conteneva già in partenza la norma che le Camere hanno reintrodotto, seppur in una formulazione più esplicita, attraverso il cpv. 3 del nuovo art. 10a. 3 del nuovo art. 10a adottato nella revisione del 5 ottobre 2007, in vigore dal 2009, che stabilisce che il Consiglio federale "espone le principali opinioni espresse durante la procedura parlamentare". Per quanto riguarda questi "pareri espressi da minoranze significative rappresentate in Parlamento", si può quindi fare riferimento a quanto già detto nel commento all'art. 10a cpv. 3.

Nel frattempo, però, l'art. 11 cpv. 2 era già stato modificato e integrato nel 1996 con tre nuove frasi, due delle quali avevano lo scopo specifico di estendere l'ambito di considerazione alle opinioni delle minoranze diverse da quelle espresse in Parlamento, ossia quelle dei comitati d'iniziativa e dei comitati referendari, come si vedrà di seguito. 26

3. Dalla seconda alla quarta frase

Come indicato in precedenza, le frasi da 2 a 4 del paragrafo 2 sono state introdotte da un'ampia serie di emendamenti. 2 sono state introdotte da un'ampia revisione della legge sui diritti politici, adottata il 21 giugno 1996 ed entrata in vigore il 1° aprile 1997. In quell'occasione, le Camere hanno adottato le tre nuove frasi proposte dal Consiglio federale, senza apportare modifiche sostanziali ma modificandone l'ordine. 27

La prima di queste tre nuove frasi, la frase 2 del paragrafo 2, prevede che "[i]l]l'articolo 1 del regolamento è stato modificato. 2, prevede che "deve contenere l'esatta formulazione della domanda che appare sulla scheda elettorale". In realtà, però, la formulazione di questa frase è infelice, per non dire infelice, in quanto il pronome "esso" si riferisce grammaticalmente al soggetto della prima frase del cpv. 2, ossia "la scheda elettorale". 2, cioè "il testo sottoposto a votazione". La versione tedesca conferma esplicitamente questa interpretazione, ed è anche peggiore, poiché utilizza esplicitamente il sostantivo "die Abstimmungsvorlage" (il testo sottoposto a votazione) come soggetto della seconda frase. Tuttavia, non è il "testo sottoposto a votazione" (die Abstimmungsvorlage) che "deve contenere l'esatta formulazione della domanda che appare sulla scheda elettorale", 28

contrariamente a quanto sembra dire il testo della disposizione, sia in francese che in tedesco, bensì le "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale.

29 Almeno questa era l'intenzione del legislatore, come risulta chiaramente dal messaggio del Consiglio federale, ma anche dal suo progetto. Le versioni tedesca e francese della seconda frase del par. 2 sono formulate in modo errato, e le versioni tedesca e francese del par. 2 sono formulate in modo errato. 2 sono formulate in modo errato, e solo la versione italiana trasmette correttamente il senso della disposizione, ossia che sono le "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale - e non il "testo sottoposto a votazione" - a dover contenere l'esatta formulazione della domanda.

30 Questa è anche la prassi. Infatti, sono sempre le stesse "spiegazioni di voto" del Consiglio federale, e non il testo sottoposto a votazione - anch'esso contenuto nelle spiegazioni di voto - a contenere l'esatta formulazione della domanda che compare sulla scheda elettorale. Né si vede che il testo sottoposto a votazione possa contenere il testo della domanda posta.

31 Per quanto riguarda le altre due frasi aggiunte nel 1996, le frasi 3 e 4 del cpv. 2, riguardano la questione se il testo messo in votazione possa contenere la formulazione della domanda posta. 2, riguardano la questione se le "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale debbano tenere conto delle argomentazioni di minoranze diverse dalle "minoranze significative rappresentate in Parlamento". Nel suo messaggio, il Consiglio federale ha spiegato l'introduzione di queste due nuove frasi come segue:

"Il testo proposto intende rispondere a un desiderio ampiamente espresso durante la procedura di consultazione sul primo progetto di revisione, risalente al 1988, e codificare la prassi, ben consolidata dal 1984, secondo cui il comitato d'iniziativa o il comitato referendario possono esporre le ragioni della loro richiesta nelle spiegazioni del Consiglio federale su un massimo di una pagina A4, riservandosi di modificare eccezionalmente un testo lesivo dell'onore, contrario alla verità o troppo lungo, come ha fatto in seguito a più riprese".

Di fatto, fino alla fine degli anni Settanta, era il Consiglio federale stesso a redigere i pareri dei comitati di referendum e di iniziativa. Poi, dal 1984 in poi, la prassi è stata quella di fornire loro una pagina di "dichiarazioni di voto", con il Governo che in linea di massima riproduceva le loro argomentazioni senza modifiche, salvo eccezioni. Le due nuove frasi introdotte nel 1996 proseguono

quindi questa prassi, codificandola ed estendendo l'idea espressa alla fine della prima frase del para. 2, che risale al 1976, precisando, da un lato, che "nel caso di un'iniziativa popolare o di un referendum, il comitato sottopone le sue argomentazioni al Consiglio federale, che le inserisce nelle sue spiegazioni" (terza frase) e, dall'altro, che il "Consiglio federale può modificare o rifiutare l'inserimento di osservazioni disonorevoli, manifestamente false o troppo lunghe" (quarta frase).

La disposizione impone quindi al Consiglio federale, nel caso di un'iniziativa o di un referendum, l'obbligo in linea di principio di accogliere le argomentazioni del comitato d'iniziativa o del comitato referendario. In pratica, il comitato d'iniziativa o referendario è invitato a fornire un proprio testo, che viene ripreso dalle autorità; se questi testi non soddisfano i requisiti della quarta frase, agli autori viene concesso un termine per presentare una versione corretta. In mancanza di un testo adeguato entro questo termine, o in caso di rinuncia da parte dei comitati, spetta all'autorità redigere il parere dei comitati, poiché la legge le impone di dare conto di questi pareri, che sono anche quelli delle minoranze significative, di cui i comitati fanno parte. 32

Secondo alcuni autori, qualsiasi contestazione relativa alla presa in considerazione dei pareri dei comitati, sia perché i comitati non sono stati invitati a presentare le loro argomentazioni quando avrebbero dovuto, sia perché l'autorità ha corretto o redatto le loro argomentazioni, non è separatamente soggetta a ricorso, poiché le relative doglianze devono essere sollevate nel contesto di una contestazione delle "dichiarazioni di voto". Tuttavia, va ricordato a questo proposito che le "dichiarazioni di voto" del Consiglio federale non sono in linea di principio soggette a ricorso al Tribunale federale ai sensi dell'articolo 189, paragrafo 4, della Costituzione svizzera, per cui - secondo la giurisprudenza più recente - possono essere impugnate solo in casi eccezionali (revisione a posteriori o protezione giuridica retroattiva) ed entro limiti molto ristretti. 33

4. Quinta frase

La quinta e ultima frase dell'art. 11 cpv. 2 è stata introdotta con circa dieci anni di ritardo rispetto alle due precedenti, attraverso una revisione parziale della legge sui diritti politici del 23 marzo 2007, entrata in vigore il 1° gennaio 2008 e proposta dal Consiglio federale nel contesto dell'introduzione dell'iniziativa generale, anche se tale revisione non aveva nulla a che fare con questo 34

istituto. Quest'ultima frase aggiunge alle due precedenti, relative ai pareri dei comitati referendari e dei comitati d'iniziativa, che il Consiglio federale "prenderà in considerazione i riferimenti a fonti elettroniche solo se i loro autori dichiarano per iscritto che tali fonti non contengono informazioni illegali o indirizzano l'utente di Internet verso pubblicazioni elettroniche con contenuti illegali".

35 Come indicato nel messaggio del Governo, l'obiettivo di questa precisazione era quello di "offrire un certo grado di protezione alle informazioni ufficiali contenute nell'opuscolo esplicativo del Consiglio federale, di fronte alle informazioni di terzi che possono essere accessibili su Internet dai link citati in tale opuscolo" o "proteggere le informazioni ufficiali contenute nell'opuscolo esplicativo del Consiglio federale rifiutando di includere in esso link elettronici che condurrebbero a pubblicazioni su Internet il cui contenuto sarebbe illegale".

36 Il messaggio spiegava questa idea come segue:

"Da qualche tempo il Consiglio federale inserisce nell'ultima pagina dell'opuscolo esplicativo gli indirizzi di posta elettronica delle autorità federali e talvolta anche quelli di altre pagine dell'amministrazione federale consultabili su Internet. Ha persino menzionato gli indirizzi e-mail dei comitati d'iniziativa o referendari. La menzione di link o altri riferimenti a fonti elettroniche (ad esempio, un indirizzo SMS da cui gli elettori possono farsi inviare informazioni sul cellulare) può tuttavia essere problematica, poiché le informazioni elettroniche possono essere facilmente modificate e in alcuni casi diventare illecite. Sappiamo che le pagine Internet possono essere costantemente aggiornate e che un link può improvvisamente portare a pagine il cui contenuto è stato successivamente modificato. Accettando di menzionare i riferimenti alle fonti elettroniche nelle spiegazioni del Consiglio federale, la Cancelleria federale darebbe allo stesso tempo un assegno in bianco agli autori di tali fonti. Tuttavia, il principio di trasparenza e quello di proporzionalità richiedono che le informazioni che gli elettori ricevono e continueranno a ricevere siano corrette e che la fonte delle informazioni sia citata per nome. Per questo motivo, la pagina del Memorandum esplicativo del Consiglio federale in cui i comitati (d'iniziativa o referendari) presentano le loro argomentazioni deve dichiarare che la responsabilità della pagina è interamente loro. Inoltre, i responsabili devono dichiarare per iscritto alla Cancelleria federale che le fonti elettroniche citate non contengono

informazioni illegali né indirizzano gli utenti di Internet verso pubblicazioni dal contenuto illegale. Queste due misure permetteranno di evitare manipolazioni, come ad esempio il successivo dirottamento di un link verso un altro link di natura razzista, e di evitare che gli utenti di Internet che successivamente (una volta terminata la votazione) cliccano su un link elettronico citato nelle Spiegazioni del Consiglio federale pubblicate su Internet si imbattano in affermazioni di natura razzista o siano indotti, dall'interazione di riferimenti successivi, a imbattersi in affermazioni di questo tipo".

C. Paragrafo 3: orario di consegna del materiale elettorale

Come già indicato, la versione originale dell'Atto del 1976 conteneva già un paragrafo 3, sebbene notevolmente più breve, che si limitava a stabilire che "il testo sottoposto a votazione e le spiegazioni devono essere consegnati agli elettori almeno tre settimane prima della votazione". Le prime due frasi del testo hanno assunto la forma attuale con la revisione parziale della legge sui diritti politici del 18 marzo 1994, entrata in vigore il 15 novembre 1994. Tuttavia, la terza e ultima frase è stata introdotta successivamente con la revisione del 21 giugno 2002, in vigore dal 1° gennaio 2003, e il testo della seconda frase ha subito un'ulteriore modifica minore con l'entrata in vigore, il 1° agosto 2008, della legge federale del 20 marzo 2008 sull'aggiornamento formale del diritto federale. 37

Nel messaggio del Consiglio federale si legge che l'idea della versione originale della legge era quella di abbreviare il termine, fino a quel momento di quattro settimane prima della data della votazione, per fornire ai cittadini il testo sottoposto a votazione e le relative spiegazioni. Il passaggio a un termine di almeno tre settimane era finalizzato a risparmiare tempo prezioso nella preparazione del materiale elettorale. 38

Nel 1994, tuttavia, le Camere hanno deciso - l'idea non è venuta dal Consiglio federale, il cui messaggio taceva sull'argomento - di modificare questa disposizione per stabilire, come è oggi, che i cittadini "ricevono, non prima di quattro settimane dal giorno della votazione, ma al massimo tre settimane prima di tale data, i documenti che, secondo il diritto cantonale, consentono loro di esprimere validamente il proprio voto (scheda elettorale, carta di legittimazione, busta elettorale, timbro di controllo, ecc.)", fermo restando che "il testo sottoposto a votazione e le spiegazioni possono tuttavia essere 39

loro fornite prima". Questa nuova formulazione, con un doppio termine per la consegna del materiale elettorale e la possibilità di prevedere la consegna anticipata del testo sottoposto a votazione e delle "spiegazioni di voto", intendeva tenere conto dell'equiparazione del voto per corrispondenza e del voto personale alle urne, lasciando ai Cantoni un certo margine di manovra nell'organizzazione della consegna del materiale elettorale e delle sue varie componenti.

40 Per quanto riguarda la questione del termine entro il quale i cittadini devono ricevere il materiale di voto, va notato che l'art. 2b ODP, introdotto da un'ordinanza del Parlamento europeo e del Consiglio d'Europa, è stato modificato per garantire il rispetto delle norme in materia di voto. 2b ODP, introdotto da un emendamento del 14 giugno 2002, contiene una norma speciale per i cittadini all'estero: in particolare, i Cantoni devono garantire "che le autorità competenti in base al diritto cantonale siano in grado di inviare il materiale di voto ai cittadini svizzeri all'estero e, su loro espressa richiesta, agli altri elettori all'estero non prima di una settimana prima della data di invio ufficiale del materiale".

41 Per quanto riguarda la terza e ultima frase del cpv. 3, introdotta dalla revisione del 2002. 3, introdotto dalla revisione del 2002, secondo cui "la Cancelleria federale pubblica, in forma elettronica e al più tardi sei settimane prima del giorno della votazione, i testi sottoposti a votazione e le spiegazioni che li accompagnano", si è voluto consentire ai cittadini di essere informati in anticipo e rendere il sistema "più facile da usare", come si legge nel messaggio del Consiglio federale:

"Le opinioni espresse in varie lettere alla Cancelleria federale e i numerosi reclami presentati nei ricorsi dimostrano che molti elettori vorrebbero ricevere il materiale di voto prima di quanto avviene attualmente". Richieste analoghe sulla preparazione delle campagne pre-voto sono state avanzate dai partiti politici e da altri gruppi d'interesse: i loro rappresentanti dovrebbero, dicono, essere in grado di discutere le proposte con cognizione di causa prima di dare istruzioni di voto. Lo stesso vale per le numerose associazioni private che organizzano serie di conferenze e che possono lanciare i loro slogan solo dopo essere state messe al corrente delle questioni poste. Tutte queste ragioni depongono a favore di un sistema più semplice. Per non aggravare eccessivamente i costi della campagna pre-voto e per evitare problemi ai Cantoni in caso di elezioni simultanee, il Consiglio federale rinuncerà a

distribuire prima i documenti di voto, vista la forte opposizione espressa durante la consultazione. D'altro canto, la Cancelleria federale soddisferà il bisogno di informazione degli elettori prima di quanto non faccia attualmente, mettendo a disposizione su Internet i testi su cui il popolo dovrà votare e le spiegazioni che li accompagnano almeno sei settimane prima del giorno della votazione.

Il paragrafo 3 risolve quindi due questioni. La prima riguarda il termine entro 42
il quale i cittadini devono ricevere il materiale di voto, che è compreso tra quattro settimane, "al più presto", e tre settimane, "al più tardi", prima della data del voto, si intende, da un lato, Dall'altro, dal 1° gennaio 2003 la Cancelleria federale è obbligata a pubblicare questi due documenti (il testo sottoposto a votazione e le dichiarazioni di voto) in formato elettronico al più tardi sei settimane prima del giorno della votazione.

Il cpv. 3 si occupa, in secondo luogo, della questione delle dichiarazioni di 43
voto. 3 tratta in secondo luogo la questione del materiale di voto. Ad eccezione dei testi sottoposti a votazione, delle schede e delle spiegazioni di voto, che sono disciplinati dal diritto federale e forniti ai Cantoni dalla Confederazione, ai sensi dell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, prima frase, il resto del materiale di voto è disciplinato dal diritto cantonale. Questo materiale di voto varia da Cantone a Cantone, ma in genere comprende, oltre agli elementi sopra elencati, un certificato o una scheda di voto, che consente di determinare l'identità della persona che vota e garantisce che abbia il diritto di partecipare alla votazione, una busta in cui inserire la scheda o le schede, una busta di ritorno, un timbro di controllo, ecc.

D. Paragrafo 4: diritto a una copia personale del materiale di voto

Il paragrafo 4 dell'articolo 11 4 dell'articolo 11 è stato introdotto dalla revisione 44
parziale della Legge sui diritti politici del 18 marzo 1994, entrata in vigore il 15 novembre 1994, su proposta del Consiglio federale. La formulazione della disposizione è stata formalmente corretta in una successiva revisione del 2006.

Come ha spiegato il Consiglio federale nel suo messaggio, "l'invio a ogni 45
elettore dei testi sottoposti a votazione è una conquista del PdL, che risale al 1976". Tuttavia, soprattutto in vista dell'avvento dell'uguaglianza tra uomini e donne nel campo dei diritti politici, ci sono state alcune pressioni, soprattutto

nei Cantoni, per limitare il numero di copie delle schede e delle dichiarazioni di voto a una per nucleo familiare, se non altro per ragioni di costo. Il Consiglio federale, seguito dalle Camere, ha quindi ceduto, ma solo in parte, poiché rimane il principio che ogni titolare di diritti politici deve ricevere una copia.

46 Il paragrafo 4 così adottato prevede tuttavia che i Cantoni "possono, per legge, autorizzare i Comuni a inviare un solo esemplare del testo sottoposto a votazione e delle spiegazioni per nucleo familiare, a meno che un membro del nucleo familiare avente diritto di voto non chieda di riceverne uno personalmente". Come indica chiaramente il testo, questa disposizione consente un'eccezione al principio dell'invio di una copia personale solo per le schede elettorali e le relative "dichiarazioni di voto". Ciò non si applica, ovviamente, ad altro materiale di voto, come schede elettorali, certificati, ecc. che sono sempre inviati - e devono essere inviati - a ciascun titolare dei diritti politici su base personale.

47 La maggior parte dei Cantoni sembra aver mantenuto il principio dell'invio delle schede elettorali a ogni cittadino, mentre solo alcuni Cantoni prevedono un unico invio per nucleo familiare. In tutti i casi, tuttavia, la legge federale impone un duplice limite a questa eccezione. Da un lato, richiede che, se è prevista dalla legge cantonale, debba essere stabilita in una legge, intendendo con ciò una legge in senso formale. Dall'altro, garantisce che una persona con diritti politici debba poter richiedere una copia personale del testo sottoposto a votazione e delle "dichiarazioni di voto".

BIBLIOGRAFIA

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Biaggini Giovanni, Die Volksabstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative vor Bundesgericht – Einblicke in die höchstrichterliche Innovationswerkstatt aus Anlass des Nichteintretensentscheids BGE 147 I 194 und der Abschreibungs-Verfügung vom 23..3.2021, in: ZBl 122 (2021) pp. 617-628 (cité : *Konzernverantwortungsinitiative*).

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Conseil fédéral, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : *Message 1975*).

Conseil fédéral, Message concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, du 1.9.1993, FF 1993 III 405 (cité : *Message 1993*).

Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 30 novembre 2001, FF 2001 6051 (cité : *Message 2001*).

Conseil fédéral, Message concernant l'introduction de l'initiative populaire générale et d'autres modifications de la législation fédérale sur les droits politiques, du 31.5.2006, FF 2006 5001 (cité : *Message 2006*).

Conseil fédéral, Message relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral, du 22.8.2007, FF 2007 5789 (cité : *Message 2007*).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, pp. 1041-1198.

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3e éd., Bâle/Neuchâtel 2014 (cité : *Droit constitutionnel I*).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : *Droits politiques*).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État, 4e éd. Berne 2021.

Martenet Vincent/von Büren Théophile, Art. 34, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 983-1020 (cité : CR-Martenet/von Büren).

Sägesser Thomas, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: PJA 2014, pp. 924-940.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : *Staatsrecht*).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 12 LDP

Un commentario di Pascal Mahon

CITAZIONE SUGGERITA

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 12 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 12 BPR.

Art. 12 Schede nulle

[1] Sono nulle le schede che:

a. non sono ufficiali;

b. sono riempite non a mano;

c. non fanno risultare chiaramente la volontà del votante;

d. contengono espressioni ingiuriose o contrassegni manifesti;

e. ...

[2] Sono riservati i motivi di invalidità e nullità giusta la procedura cantonale (busta, timbro di controllo ecc.).

[3] Il Cantone che svolge prove del voto elettronico disciplina nella sua legislazione le condizioni di validità e i motivi di invalidità del voto.

STRUTTURA

I. Contesto, Sistema e Importanza della Disposizione 138
II. Commento 140
A. Paragrafo 1: elenco dei motivi di invalidità delle schede elettorali 140
1. Osservazioni introduttive e generali 140
2. Lettera a: nullità delle schede elettorali non ufficiali 141
3. Lettera b: invalidità delle schede elettorali compilate in modo diverso da quello manuale 142
4. Lettera c: nullità delle schede elettorali che non esprimono chiaramente la volontà della persona che vota 142
5. Lettera d: nullità delle schede elettorali contenenti osservazioni lesive dell'onore o contrassegnate da segni 143
6. Lettera e (abrogata) 144
B. Cpv. 2: riserva di (altre) cause di nullità previste dal diritto cantonale 144
C. Cpv. 3: riserva di motivi di invalidità in caso di voto elettronico 146
Bibliografia 147

I. CONTESTO, SISTEMA E IMPORTANZA DELLA DISPOSIZIONE

1 Come indicato dal titolo, simile in tutte e tre le versioni linguistiche, l'articolo 12 riguarda la nullità o l'invalidità delle schede elettorali. Come già sottolineato, come tutte le altre disposizioni del Titolo 2, l'articolo 12 si applica solo alle votazioni federali e non alle elezioni, cioè solo alle schede elettorali (Stimmzettel) e non alle schede elettorali (Wahlzettel). La validità o la nullità (o l'invalidità) di queste ultime è disciplinata altrove, in altre disposizioni di legge, più precisamente negli articoli 38 cpv. 1 e 49 cpv. 1, che contengono norme in parte identiche a quelle dell'articolo 12.

2 Questa disposizione esisteva già nella versione originaria della legge, nel 1976, quando fu ripresa dalle proposte del Consiglio federale, che le Camere hanno ampiamente seguito, salvo alcune modifiche di carattere più formale. All'epoca, conteneva solo due paragrafi, i primi due nella versione attuale, mentre il terzo è stato aggiunto successivamente, durante la revisione parziale della legge sui diritti politici del 21 giugno 2002, in vigore dal 1° gennaio 2003.

3 Per il resto, il testo dell'art. 12 ha subito altre due modifiche. In primo luogo, la lettera e del cpv. 1, secondo la quale le schede elettorali 1, secondo cui le schede elettorali che "in caso di voto per corrispondenza [...] non sono state consegnate a un ufficio postale svizzero" non sono valide, è stata abrogata da un emendamento, datato 22 marzo 1991 e in vigore dal 1° luglio 1992, alla precedente Legge federale del 19 dicembre 1975 sui diritti politici degli svizzeri all'estero.

4 Il testo dell'art. 12 ha invece subito una piccola modifica, consistente nella sostituzione, nella versione francese del cpv. 2, dell'espressione "timbre de timbre". nella versione francese del paragrafo 2, l'espressione "timbre de contrôle ou estampille" è stata sostituita da "timbre de contrôle", e nelle versioni tedesca e italiana del paragrafo 3, con l'entrata in vigore il giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge. 3, con l'entrata in vigore, il 1° agosto 2008, della legge federale del 20 marzo 2008 sull'aggiornamento formale del diritto federale.

5 In termini di struttura, l'art. 12 si compone quindi di tre paragrafi. Il primo elenca i vari casi in cui le schede elettorali sono nulle o invalide secondo il

diritto federale, mentre il secondo riserva ogni altro motivo di nullità o invalidità secondo il diritto cantonale. Il terzo, aggiunto in un secondo momento, riserva le disposizioni applicabili alle prove di voto elettronico, nella misura in cui, in questo caso, il voto non viene espresso mediante schede tradizionali, per cui le condizioni di validità del voto sono soggette a regole specifiche. Torneremo su ciascuno di questi paragrafi più avanti, nel commento vero e proprio (sezione II).

Prima di ciò, per quanto riguarda l'importanza della disposizione in generale, si può fare riferimento, almeno in parte, a quanto già detto nel commento agli articoli 10, 10a e 11, ovvero che, data l'importanza delle votazioni popolari nel sistema costituzionale e politico svizzero, con l'altissimo grado di democrazia diretta che lo caratterizza, le regole che disciplinano l'organizzazione di tali votazioni sono di fondamentale importanza. Tuttavia, a differenza delle tre disposizioni precedenti, che si riferiscono in particolare alla preparazione e alla distribuzione del materiale di voto e all'informazione dei cittadini nel periodo precedente il voto, l'articolo 12 va probabilmente visto nel contesto di un altro aspetto della libertà di voto garantita dall'articolo 34 della Costituzione svizzera. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la libertà di voto implica il diritto di garantire che nessun risultato elettorale "sia riconosciuto se non esprime la libera volontà degli elettori", un diritto quindi alla corretta determinazione e registrazione dei risultati o, più precisamente, secondo le parole del Tribunale federale, un "diritto alla corretta esecuzione dello scrutinio [...] nonché il diritto a un conteggio esatto e preciso dei voti". Da questo diritto deriva un'esigenza di precisione nella classificazione, nello smistamento e nel conteggio delle schede elettorali, che devono distinguere e separare accuratamente le schede invalide o non valide, le schede bianche e le schede valide, come prescrivono gli articoli 13 e 14 della LDP, sui quali torneremo più avanti. 6

Tutti i Cantoni hanno disposizioni simili all'art. 12, che riguardano le schede elettorali, in particolare la loro invalidità, e il modo in cui devono essere trattate per stabilire i risultati. 7

II. COMMENTO

A. Paragrafo 1: elenco dei motivi di invalidità delle schede elettorali

1. Osservazioni introduttive e generali

8 Il paragrafo 1, che risale alla versione originale del 1976, contiene un elenco dei motivi - o casi - di invalidità delle schede elettorali. Come si legge nel messaggio del Consiglio federale, lo scopo di questa disposizione è "facilitare il compito dei seggi elettorali, consentendo loro di giudicare più facilmente la validità delle schede elettorali".

9 L'elenco dei motivi di nullità o invalidità delle schede elettorali di cui al paragrafo 1 si applica sia al voto di persona che a quello di gruppo. 1 si applica sia al voto di persona alle urne che al voto per corrispondenza, ma non si applica al voto elettronico, per il quale devono essere previste regole speciali, come specificato nel cpv. 3 dell'art. 12. 3 dell'art. 12.

10 In generale, i vari motivi di invalidità menzionati in ciascuna delle lettere del cpv. 1 sono tutti legati ad altre disposizioni del Codice Civile. 1 sono tutte collegate ad altre disposizioni della legge, disposizioni che compaiono nel Titolo 1 della legge, in linea di principio nell'art. 5, ossia che riguardano i principi generali del diritto di voto e dell'esercizio di tale diritto. L'articolo 12 deve quindi essere letto in combinato disposto con queste altre disposizioni della legge.

11 Tuttavia, deve essere letto anche in combinato disposto con gli articoli 13 e 14 della LDP, che lo seguono, poiché è in queste disposizioni che viene stabilita la sanzione o la conseguenza dell'invalidità delle schede elettorali in questione. Secondo l'articolo 13, cpv. 1, "le schede non valide non saranno prese in considerazione per determinare i risultati del voto". In pratica, ciò significa che anche se una scheda contiene un "sì" o un "no", o rimane "bianca", una scheda nulla ai sensi dell'art. 12 par. 1 sarà conteggiata separatamente (allo stesso modo delle schede "nulle"), ma non sarà presa in considerazione nel calcolo dei "sì" e dei "no", che è decisivo per determinare il risultato del voto, né nel conteggio separato delle schede "bianche".

12 Va inoltre sottolineato che il cpv. 1 contiene solo i motivi per cui è stato formalizzato il voto. 1 contiene solo i motivi di invalidità formale o di nullità

delle schede elettorali e non disciplina quindi tutti i casi in cui un voto non sarà preso in considerazione perché materialmente invalido, ad esempio quando la persona che lo ha espresso non ha il diritto di voto. Per determinare se un voto è valido o non valido, i motivi di invalidità di cui al cpv. 1 dell'art. 12 devono quindi essere valutati in base ai criteri di validità. 1 dell'art. 12 devono quindi essere integrati non solo con l'esame delle clausole di nullità del diritto cantonale, riservate dal cpv. 2 dell'art. 12, ma anche con l'esame delle clausole di nullità del diritto cantonale. 2 dell'art. 12, ma anche esaminando i motivi di invalidità materiale dei voti.

2. Lettera a: nullità delle schede elettorali non ufficiali

Ai sensi del lit. a dell'art. 1, le schede elettorali che "non sono ufficiali" sono considerate come non valide. 1, le schede elettorali "non ufficiali" sono invalide. Questa prima ipotesi di nullità si riferisce alla norma di cui all'art. 5, cpv. 1, della LDP, secondo cui "il voto può essere esercitato solo per mezzo di schede ufficiali e di schede elettorali", con la precisazione che "lo stesso vale per le schede di ingresso rilasciate dai Cantoni in vista dell'informatizzazione del conteggio dei voti". 13

La regola secondo cui solo le schede elettorali ufficiali o le schede elettorali erano ammissibili era nuova nel 1976. Fino ad allora, "i Cantoni avevano potuto tollerare l'uso di fogli messi a disposizione dei cittadini da associazioni private", una pratica che "consentiva ai partiti politici e ai gruppi di interesse di fornire ai loro sostenitori risposte prestampate, facilitando la loro propaganda e anche il compito degli elettori". Pur incontrando una certa resistenza, la norma di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), della LDP è stata imposta "per evitare pressioni e il rischio di confusione". 14

Oggi è considerata una prassi standard e viene applicata anche dai Cantoni. Esistono solo alcune eccezioni a questa regola nel caso di schede elettorali - e non di schede elettorali - per le elezioni maggioritarie, dove talvolta, ma raramente, sono ammesse schede non ufficiali. 15

La regola è giustificata dal fatto che l'uso di schede elettorali diverse da quelle ufficiali, potenzialmente di dimensioni, forme e contenuti diversi, potrebbe rendere difficili le operazioni di spoglio e dare adito a rischi di confusione e irregolarità nel conteggio dei risultati. Pertanto, è vietato votare per mezzo di 16

una scheda elettorale copiata o prodotta dai cittadini stessi o da un'organizzazione.

3. Lettera b: invalidità delle schede elettorali compilate in modo diverso da quello manuale

17 Ai sensi della lettera b del cpv. 1, le schede elettorali che "sono state compilate in modo diverso da quello manuale" non sono valide. 1, sono nulle anche le schede "non compilate a mano". Questo secondo caso di nullità si riferisce alla norma dell'art. 5 cpv. 2 della LDP, secondo cui "le schede elettorali e le schede non stampate devono essere compilate a mano", con la precisazione che "le schede stampate possono essere modificate solo con annotazioni manoscritte".

18 Anche in questo caso, la regola è consueta e abbastanza generale, in quanto si trova, con una formulazione identica o molto simile, praticamente in tutti i Cantoni, a volte con rare eccezioni.

19 Il suo scopo è quello di prevenire o limitare il cosiddetto accaparramento di voti (Stimmenfang), ossia l'atto di raccogliere, compilare o modificare sistematicamente le schede elettorali o di distribuire schede elettorali compilate o modificate in questo modo, per usare la definizione giuridica data dal Codice penale. L'accaparramento di voti è punibile con una multa ai sensi dell'articolo 282bis del Codice penale svizzero, una disposizione introdotta dalla legge sui diritti politici del 1976 ed entrata in vigore il 1° luglio 1978.

20 Questa regola non si applica ovviamente al voto elettronico, dove non è prevista la compilazione manuale delle schede e dove si applicano disposizioni speciali, come previsto dal cpv. 3 dell'art. 12. 3 dell'art. 12.

4. Lettera c: nullità delle schede elettorali che non esprimono chiaramente la volontà della persona che vota

21 Ai sensi della lettera c del cpv. 1, le schede che "non esprimono chiaramente la volontà della persona che vota" sono nulle. 1, sono nulle anche le schede che "non esprimono chiaramente la volontà dell'elettore". Questo terzo caso di nullità non si riferisce specificamente a un'altra disposizione di legge, ma è il risultato di una norma anch'essa piuttosto generale e consuetudinaria, presente in diversi Cantoni, con una formulazione identica o molto simile. E sembra logico. Se non è possibile determinare la volontà della persona che ha

votato, è logico che il suo voto non venga conteggiato e che la sua scheda sia quindi considerata nulla o non valida.

Mentre, nel caso delle schede elettorali, il principio di proporzionalità può 22
giustificare o addirittura richiedere, in alcuni casi, che venga accolta solo una parziale invalidità o nullità, la questione è più delicata nel caso delle schede di voto. In questo caso, infatti, la questione è generalmente binaria, per cui o è possibile determinare la volontà di chi ha compilato la scheda, e allora la sua scheda deve essere considerata valida, oppure non è possibile, e la scheda deve essere dichiarata nulla o invalida; lo stesso dovrebbe valere, a nostro avviso, in caso di grave dubbio sulla volontà espressa da chi ha votato. Il principio di proporzionalità può comunque - e deve - giocare un ruolo nella misura in cui, data l'importanza dei diritti politici nel nostro Paese, l'autorità competente, cioè il seggio elettorale come regola generale, non può essere eccessivamente formalista.

5. Lettera d: nullità delle schede elettorali contenenti osservazioni lesive dell'onore o contrassegnate da segni

Infine, ai sensi della lettera d del cpv. 1, le schede elettorali che "contengono 23
osservazioni lesive dell'onore o segni di riconoscimento" non sono valide. 1, le schede elettorali che "contengono osservazioni lesive dell'onore o sono contrassegnate da segni" sono nulle. Secondo il messaggio del Consiglio federale, questo quarto e ultimo caso di nullità si riferisce alla norma di cui all'articolo 5, cpv. 7, della LDP, secondo cui "deve essere salvaguardata la segretezza del voto", requisito che, oltre a questa disposizione di legge, deriva direttamente dalla libertà di voto garantita dall'articolo 34 della Costituzione.

Come già indicato, le Camere hanno modificato leggermente la formulazione 24
della lettera d rispetto al progetto del Consiglio federale, che prevedeva l'invalidità delle schede che "contengono informazioni (osservazioni, segni, ecc.) estranee all'oggetto della votazione". Nel suo messaggio, il Governo ha spiegato la ratio legis della disposizione proposta come segue:

"Vietando le iscrizioni estranee all'oggetto della votazione, si vuole evitare di apporre ulteriori osservazioni e segni sulle schede elettorali, poiché ogni indicazione aggiuntiva rischia di violare la segretezza della votazione. Per questo motivo è importante non solo dichiarare non valide le schede elettorali che contengono osservazioni pregiudizievoli per l'onore, ma

applicare questa disposizione a tutte le schede elettorali che contengono informazioni aggiuntive.

25 Dopo lunghe discussioni, il Parlamento ha preferito la formulazione attuale, secondo la quale le schede elettorali che "contengono osservazioni pregiudizievoli per l'onore o sono contrassegnate da segni" sono invalide. La discussione si è incentrata principalmente sull'opportunità di limitare l'invalidità delle schede elettorali a quelle contenenti informazioni che permettano di identificare gli elettori - minando così la segretezza del voto - e quindi di tollerare altri segni e persino eventuali espressioni di cattivo umore, oppure, al contrario, di essere (molto) rigidi e formalisti escludendo qualsiasi segno estraneo all'oggetto della votazione. Alla fine ha prevalso la versione più tollerante proposta dal Consiglio nazionale, per cui sono da considerarsi non valide solo le schede che contengono osservazioni lesive dell'onore o segni che permettono di riconoscere l'identità dei votanti, cioè che violano la segretezza del voto.

26 Anche in questo caso, quindi, si ritrova in qualche misura il requisito della proporzionalità di cui sopra.

6. Lettera e (abrogata)

27 Sul contenuto di questa disposizione e sulla sua abrogazione, si veda il precedente punto N 3.

B. Cpv. 2: riserva di (altre) cause di nullità previste dal diritto cantonale

28 Il secondo cpv. dell'art. 12, che risale al 1976 e che le Camere hanno ripreso senza modifiche dalle proposte del Consiglio federale, prevede che "[i] motivi di nullità e annullamento derivanti dalla procedura cantonale (busta elettorale, timbro di controllo, ecc.) sono riservati". Il messaggio del Consiglio federale non contiene alcun commento in merito.

29 Come stabilito dall'art. 10 cpv. 2 della LDP, i referendum federali sono organizzati dai Cantoni nel quadro delle disposizioni della legge federale. In particolare, sono i Cantoni a distribuire il materiale di voto, alcuni elementi del quale - oltre a quelli previsti e disciplinati dal diritto federale - sono regolati (unicamente) dal diritto cantonale. I Cantoni hanno anche il potere obbligatorio di adottare disposizioni legislative che garantiscano, in alcuni

ambiti, come il voto anticipato e il voto per corrispondenza, la verifica della cittadinanza e il "conteggio impeccabile dei voti" e "la salvaguardia della segretezza del voto e la prevenzione degli abusi".

30 È quindi logico che il par. 2 dell'articolo 12 riservi, accanto o in aggiunta ai motivi di nullità o invalidità delle schede elettorali elencati nel paragrafo 1, i motivi di nullità delle schede elettorali. 1, i motivi di nullità disciplinati dal diritto cantonale. I Cantoni possono infatti prevedere motivi di nullità delle schede elettorali diversi da quelli prescritti dall'art. 12, cpv. 1, ovviamente per le votazioni cantonali e comunali, ma anche, in virtù della riserva di cui al cpv. 2, per i referendum federali. 2, per i referendum federali.

31 Praticamente tutti i Cantoni hanno disposizioni che regolano la nullità o l'invalidità delle schede elettorali diverse o aggiuntive rispetto a quelle del diritto federale. A questo proposito, la legislazione cantonale talvolta distingue tra le clausole di nullità applicabili alle schede elettorali e quelle applicabili alle schede elettorali; analogamente, nel caso delle schede elettorali, si distingue tra clausole di nullità generali, applicabili sia al voto di persona alle urne sia al voto per corrispondenza, e alcune clausole di nullità specifiche che si applicano solo al voto per corrispondenza. Ad esempio, alcuni regolamenti cantonali stabiliscono che le schede elettorali sono nulle se "più schede sono state introdotte in una busta di voto, indipendentemente dal contenuto delle schede", o le schede "che sono accompagnate da un allegato", o che nel caso del voto per corrispondenza, il voto non è valido se "la scheda elettorale non è inserita nella busta di risposta ufficiale chiusa", se "la scheda di legittimazione non reca la firma autografa dell'elettore", se "la busta di risposta contiene più di una scheda di legittimazione" o se questa busta di risposta "arriva al Comune dopo il termine stabilito".

32 Nel caso delle votazioni federali, tuttavia, le clausole di nullità cantonali hanno una portata propria solo nella misura in cui differiscono o vanno oltre quelle già previste dalla legge federale, nel cpv. 1. Va inoltre sottolineato che quando si tratta di interpretare, nell'ambito di una votazione federale, una clausola di nullità prevista sia dalla legge cantonale sia, in termini identici o sostanzialmente simili, dall'art. 12 cpv. 1 LDP, il che è relativamente frequente, l'autorità cantonale competente - il seggio elettorale - può interpretarla solo alla luce del suo significato derivante dalla legge federale.

C. Cpv. 3: riserva di motivi di invalidità in caso di voto elettronico

33 Il terzo paragrafo dell'articolo 12, secondo cui "il Cantone che sperimenta il voto elettronico stabilisce nella propria legge le condizioni di validità e i motivi di invalidità del voto", è stato aggiunto, come si è detto, nel 2002. L'obiettivo di questa disposizione era quello di "consolidare le basi legali su cui si fondano i progetti pilota di voto elettronico". Il messaggio del Consiglio federale spiegava l'aggiunta di questa disposizione come segue:

"Le forme di voto tradizionali richiedono l'uso di schede ufficiali, sia per le votazioni che per le elezioni (art. 12, c. 1, lett. a, art. 38, c. 1, lett. b, e art. 49, c. 2, lett. a, LDP). Queste schede possono essere compilate o modificate solo a mano (art. 12, cpv. 1, let. b, art. 38, cpv. 1, let. c, e art. 49, cpv. 2, let. c, LDP). Tuttavia, queste condizioni non possono essere mantenute per i test pilota, e il voto elettronico avrà bisogno anche di barriere per garantire la validità e la legalità dell'espressione dell'elettore, se non altro per evitare che una persona non abilitata al voto voti sotto falso nome o che una persona non abilitata al voto voti più volte. Spetterà al Cantone in cui si svolgerà il test pilota con il voto elettronico stabilire queste condizioni nella propria legge. Per essere valide, le disposizioni del Cantone dovranno essere approvate dalla Confederazione (art. 91, cpv. 2, LDP). Il Consiglio federale ne farà una conditio sine qua non per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 8a della LDP.

34 Si ricorderà molto brevemente a questo proposito - anche se il sistema di sperimentazione del voto elettronico è stato sospeso dal giugno 2019 al marzo 2023 - che ai sensi dell'art. 8a della LDP, introdotto dalla revisione del 21 giugno 2002 e in vigore dal 1° gennaio 2003, il Consiglio federale "può, d'intesa con i Cantoni e i Comuni interessati, autorizzare la sperimentazione del voto elettronico limitandola a una parte del territorio, a determinate date e a determinati oggetti" (cpv. 1), specificando che "la verifica dell'eleggibilità degli elettori, la segretezza del voto e il conteggio di tutti i voti devono essere garantiti" e che "deve essere escluso qualsiasi rischio di abuso" (cpv. 3).

35 Il cpv. 3 dell'articolo 12 integra questa disposizione. 3 dell'articolo 12 integra questa disposizione specificando che spetta al Cantone che intende sperimentare il voto elettronico stabilire "nella propria legge le condizioni di validità e i motivi di invalidità del voto". Come indicato, le clausole di nullità o

invalidità previste dal cpv. 1 dell'art. 12, così come le clausole di nullità o invalidità previste dal cpv. 1 dell'art. 12, non sono state inserite. 1 dell'art. 12, così come le clausole tradizionali stabilite dai Cantoni e riservate dall'art. 12 cpv. 2 della LDP, che sono fatte su misura per il voto personale alle urne e per il voto per corrispondenza, non possono essere applicate al voto elettronico. Sono quindi indispensabili altre disposizioni per garantire la validità del voto elettronico e prevedere i motivi di invalidità, assicurando così il corretto svolgimento dello scrutinio. Tali disposizioni sono tanto più necessarie in quanto eventuali irregolarità o manipolazioni nel voto elettronico possono interessare un gran numero di persone.

Nel contesto del voto elettronico, è particolarmente importante garantire che 36
"solo gli elettori possano partecipare allo scrutinio (verifica dello status di elettore)", che "ogni elettore abbia un solo voto e possa votare una sola volta (unicità del voto)" e che "terzi non possano sistematicamente ed effettivamente intercettare, modificare o deviare i voti espressi", che terzi non possano sistematicamente ed efficacemente intercettare, modificare o deviare i voti elettronici (garanzia della fedele espressione della volontà dell'elettorato)", "che terzi non possano venire a conoscenza del contenuto dei voti elettronici (segretezza del voto)" e "che sia esclusa ogni frode sistematica (regolarità del voto)".

Le disposizioni cantonali adottate sulla base del cpv. 3 sono soggette 37
all'approvazione della Confederazione. 3 sono soggette all'approvazione della Confederazione, ai sensi dell'art. 91 cpv. 2 LDP, che viene data dalla Cancelleria federale in casi non contenziosi. Tali disposizioni approvate costituiscono a loro volta una delle condizioni per l'autorizzazione generale del Consiglio federale a effettuare prove di voto elettronico ai sensi dell'art. 8a della LDP e dell'art. 27a dell'ODP.

BIBLIOGRAFIA

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Braun Nadia, Stimmgeheimnis, Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Berne 2006.

Conseil fédéral, *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques*, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : *Message 1975*).

Conseil fédéral, *Message concernant la révision de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger*, du 15.8.1990, FF 1990 III 429 (cité : *Message 1990*).

Conseil fédéral, *Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques*, du 30.11.2001, FF 2001 6051 (cité : *Message 2001*).

Conseil fédéral, *Message relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral*, du 22.8.2007, FF 2007 5789 (cité : *Message 2007*).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, pp. 1041-1198.

Glaser Andreas/Zubler Clio, Briefliche und elektronische Wahl – Problemfelder des Wahlverfahrens in der Schweiz, in : Glaser Andreas/Langer Lorenz (édit.), Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, Zurich 2020, pp. 147-174.

Grisel Étienne, *Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, 3e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3e éd., Bâle/Neuchâtel 2014 (cité : *Droit constitutionnel I*).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann – Maya Hertig Randall – Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux

et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : *Droits politiques*).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État , 4e éd. Berne 2021.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : *Staatsrecht*).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 13 LDP

Un commentario di Pascal Mahon

CITAZIONE SUGGERITA

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 13 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 13 BPR.

Art. 13 Determinazione del risultato

[1] Le schede in bianco o nulle non contano per la determinazione del risultato.

[2] Il testo in votazione è considerato respinto per i Cantoni in cui il numero dei sì equivale a quello dei no.

[3] In caso di risultato molto risicato si procede a un riconteggio dei voti soltanto se sono state rese verosimili irregolarità che, per genere ed entità, sono state in grado di influire essenzialmente sull'esito a livello federale.

STRUTTURA

I. Contesto, sistema e importanza della disposizione 153
II. Commento 154
A. Paragrafo 1: la sorte delle schede bianche e delle schede non valide 154
1. Significato della norma 154
2. Excursus: la questione di come tenere in considerazione il "voto in bianco" .. 156
B. Paragrafo 2: il caso di parità di voti "sì" e "no" in un Cantone 157
C. Paragrafo 3: la questione del riconteggio 158
Bibliografia 164

I. CONTESTO, SISTEMA E IMPORTANZA DELLA DISPOSIZIONE

Come indicato dal titolo, praticamente identico in tutte e tre le versioni linguistiche, l'art. 13 riguarda la determinazione dei risultati delle votazioni (federali), in quanto stabilisce una serie di norme relative alla determinazione di tali risultati. Come le altre disposizioni del Titolo 2, l'articolo 13 si applica - come già sottolineato - solo alle votazioni (federali) e non alle elezioni. La determinazione e la registrazione dei risultati elettorali sono disciplinate da altre disposizioni della legge. 1

La disposizione esisteva già, in parte, nel senso che era molto più breve, nella versione originale della legge, nel 1976, dove conteneva un solo paragrafo, praticamente identico all'attuale paragrafo 1, che trattava delle schede bianche e non valide e che era stato ripreso senza modifiche dalle proposte del Consiglio federale. 2

Il paragrafo 2, che riguarda il caso di un numero uguale di "sì" e "no" in un Cantone durante un referendum federale, è stato introdotto solo circa vent'anni dopo, in una revisione parziale della legge sui diritti politici, adottata il 21 giugno 1996 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1997. Le due Camere hanno adottato integralmente e senza discussione le proposte del Consiglio federale. 3

L'attuale paragrafo 3, che disciplina il riconteggio dei voti in caso di risultato ravvicinato, è stato introdotto circa vent'anni dopo in una revisione parziale della legge, il cui scopo principale era quello di adattare la legislazione sulle elezioni del Consiglio nazionale, ma che comprendeva anche una serie di altri emendamenti. Questa revisione è stata adottata il 26 settembre 2014 ed è entrata in vigore il 1° novembre 2015. Anche in questo caso, le Camere hanno adottato la proposta del Consiglio federale di un nuovo paragrafo 3 senza modifiche, ma non senza discussioni. 4

Il testo dell'articolo 13 non ha subito altre modifiche. Per quanto riguarda la sua struttura, la disposizione si compone quindi di tre paragrafi. Il primo riguarda la sorte delle schede bianche e non valide, il secondo la questione dell'eventuale parità tra "sì" e "no" in un Cantone durante una votazione federale, mentre il terzo stabilisce una regola sul riconteggio dei voti in caso di 5

risultato ravvicinato in tale votazione. Torneremo su ciascuno di questi paragrafi più avanti, nel commento vero e proprio (sezione II).

6 In primo luogo, per quanto riguarda l'importanza della disposizione in generale, si può fare riferimento a quanto già detto nel commento agli articoli 10, 10a e 11, ossia che, data l'importanza delle votazioni popolari nel sistema costituzionale e politico svizzero, con il suo altissimo grado di democrazia diretta, le regole che disciplinano l'organizzazione delle votazioni sono di fondamentale importanza. Si può anche fare riferimento a quanto detto nel commento all'art. 12: come l'art. 12, anche l'art. 13 deve essere collegato alla dimensione della libertà di voto - garantita dall'art. 34 Cost. - che riguarda il diritto a che nessun risultato di una votazione "sia riconosciuto se non esprime la libera volontà degli elettori", il diritto, in altre parole, alla corretta determinazione e registrazione dei risultati o, più precisamente, secondo le parole del Tribunale federale, un "diritto alla corretta esecuzione dello scrutinio [...] e il diritto a un conteggio accurato e preciso dei voti". Come già accennato in relazione all'articolo 12, questo diritto comporta l'obbligo di classificare, ordinare e contare con precisione le schede elettorali e di distinguere accuratamente tra schede non valide o invalide, schede bianche e schede valide, come richiesto anche dall'articolo 14 della LDP, su cui torneremo più avanti.

7 Tutti i Cantoni hanno disposizioni simili all'art. 13, che riguardano la sorte delle schede bianche e invalide e, meno frequentemente, il riconteggio in caso di risultato ravvicinato.

II. COMMENTO

A. Paragrafo 1: la sorte delle schede bianche e delle schede non valide

1. Significato della norma

8 Il paragrafo 1, che risale alla versione originale del 1976, stabilisce quindi la regola secondo cui "le schede bianche e le schede non valide non sono prese in considerazione per determinare il risultato della votazione". Il messaggio del Consiglio federale spiegava la ratio legis di questa norma come segue:

"Una modifica della Costituzione entra in vigore quando la maggioranza dei votanti e la maggioranza dei Cantoni hanno accettato il progetto (art. 123 Cost.). Una legge federale o un decreto di applicazione generale è accettato se la maggioranza dei votanti è favorevole. La maggioranza decisiva (assoluta) è determinata in base al numero di schede valide espresse. Le schede bianche e quelle non valide non vengono prese in considerazione.

In termini più precisi, la norma di cui all'art. 13 cpv. 1, significa quindi che le schede nulle e bianche non sono prese in considerazione per determinare i risultati di una votazione, ma piuttosto per determinare il risultato, ossia la maggioranza che accetta o respinge la questione messa ai voti, tenendo conto a tal fine solo delle schede (non nulle) contenenti un "sì" o un "no". 9

Occorre quindi fare un'attenta distinzione tra due cose: il conteggio delle schede non valide e delle schede bianche al momento di stabilire i risultati di una votazione e il conteggio delle schede non valide e delle schede bianche che, come stabilito dall'Art. 14 cpv. . 1 della LDP, devono essere oggetto, da un lato, di un conteggio separato che compaia nel verbale della votazione e, dall'altro, la considerazione di queste schede nulle e bianche per la determinazione e il calcolo della maggioranza, che decide il risultato della votazione, ossia l'accettazione o il rifiuto dell'oggetto sottoposto a votazione. È proprio questa considerazione, e solo questa, che l'art. 13 cpv. 1 della LDP esclude. 10

Come indicato, questa regola si applica solo alle votazioni (federali) e non alle elezioni, per le quali esistono altre regole nel diritto federale. 11

Se la regola secondo cui le schede bianche non vengono prese in considerazione per determinare i risultati di una votazione è abbastanza ovvia nel caso delle schede non valide, lo è forse meno, a priori, nel caso delle schede bianche. Perlomeno, è talvolta discusso o contrastato da coloro che si battono per la presa in considerazione del "voto in bianco", un movimento che è stato oggetto di dibattito in Francia, in particolare in vista delle elezioni presidenziali del 2017, ma che ha avuto una certa risonanza anche in Svizzera, anche se il movimento sembra aver perso un po' di slancio. La questione merita quindi una breve digressione. 12

2. Excursus: la questione di come tenere in considerazione il "voto in bianco"

13 Gli attivisti favorevoli al riconoscimento del voto in bianco, che considerano un voto di protesta, ritengono che le schede bianche debbano essere prese in considerazione nei risultati delle votazioni e delle elezioni. Una richiesta così incondizionata richiede una serie di osservazioni.

14 Innanzitutto, se si tratta semplicemente di contare i voti o le schede bianche e di annunciarne il numero al momento dell'annuncio o della pubblicazione dei risultati, la richiesta non è problematica. In Svizzera, come abbiamo visto, questo è già generalmente il caso. A livello federale, la legge sui diritti politici stabilisce che, sia per le votazioni che per le elezioni del Consiglio nazionale, il verbale deve indicare "il numero di schede bianche", rispettivamente "il numero di schede bianche" e "il numero di voti bianchi". Il numero di schede bianche, così come il numero di schede non valide, è inoltre, ed è sempre stato, menzionato, per cantone e globalmente, nella pubblicazione dei risultati delle votazioni.

15 Se invece si tratta di tenere conto delle schede bianche nella determinazione del risultato stesso, la richiesta è solo parzialmente ammissibile e suscettibile di essere messa in pratica: lo si può fare senza troppe difficoltà nelle elezioni maggioritarie a due turni, dove è ben possibile tenere conto delle schede bianche nel calcolo della maggioranza assoluta al primo turno, con l'effetto di aumentare questa maggioranza assoluta e quindi renderla più difficile da raggiungere. Si tratta di una scelta politica che alcuni Cantoni hanno fatto per l'elezione del loro governo, o addirittura per tutte le elezioni, con un sistema maggioritario a due turni. È il caso, ad esempio, dei cantoni di Vaud e Ginevra. Ma, come abbiamo visto, non è il caso della Confederazione per l'elezione del Consiglio federale, anche se tale considerazione era stata richiesta, con una mozione, poi ritirata, nel 2015-2016.

16 Appare molto più delicato - per non dire inammissibile - tenere conto delle schede bianche in altre elezioni (first-past-the-post, dove è sufficiente la maggioranza relativa, o rappresentanza proporzionale), ed è ancora meno accettabile nelle votazioni su un tema specifico, votazioni il cui esito è, per definizione, binario e si traduce in un sì o in un no. Tenere conto delle schede bianche per determinare il risultato potrebbe essere fatto solo conteggiandole come "no" o come "sì", il che in entrambi i casi non corrisponde alla volontà di

coloro che hanno votato in bianco, ma inoltre è contrario al principio dell'uguaglianza dei "sì" e dei "no". Oppure sarebbe necessario, come talvolta viene proposto, prevedere che una certa percentuale di schede bianche abbia l'effetto di annullare lo scrutinio, finendo per consolidare lo status quo o, nel caso delle elezioni, creare meccanismi di blocco?

Bisogna quindi ammettere - e questo sembra ovvio - che, almeno nel caso delle votazioni, chi vota "in bianco" (o "non valido") partecipa sì al voto, ma solo formalmente, non materialmente: il suo voto può e deve essere conteggiato come tale, ma non può essere preso in considerazione per determinare il risultato. Questo è il caso del diritto federale. 17

È così anche in quasi tutti i Cantoni, con un'eccezione degna di nota. Nel Canton Vallese, l'articolo 106 della Costituzione dell'8 marzo 1907, che richiede "la maggioranza assoluta dei cittadini che hanno partecipato alla votazione" per gli emendamenti costituzionali, è ancora oggi interpretato nel senso che i voti in bianco devono essere considerati come "no", il che è problematico dal punto di vista della libertà e dell'uguaglianza del voto. Dopo aver inizialmente adottato la stessa regola, l'Assemblea Costituente del Vallese l'ha infine abbandonata ed è tornata alla soluzione della "maggioranza assoluta dei voti validi" nella sua bozza della nuova Costituzione cantonale del 25 aprile 2023. 18

B. Paragrafo 2: il caso di parità di voti "sì" e "no" in un Cantone

Il secondo paragrafo dell'articolo 13, aggiunto nel 1996 e che le Camere hanno adottato senza modifiche rispetto alle proposte del Consiglio federale, prevede che "se una questione riceve un numero uguale di "sì" e di "no" in un Cantone, si considera che il Cantone abbia respinto la questione". Il messaggio del Consiglio federale commenta questa nuova disposizione come segue: 19

"Lo scopo del 2° (nuovo) paragrafo è di specificare che, se un testo sottoposto a votazione riceve un numero uguale di "sì" e di "no" in un Cantone, si considera che quel Cantone abbia respinto l'argomento". Per la cronaca, l'Assemblea federale, in relazione ai risultati ottenuti dal Cantone di Svitto nella votazione popolare del 4 maggio 1913 sull'articolo costituzionale sulle epidemie ed epizoozie - 1074 sì contro 1074 no - si è ritenuta autorizzata a dichiarare nullo il risultato (FF 1913 III 479 e RO 29 [1913] 177 e segg.), mentre avrebbe dovuto attenersi al senso della Costituzione e annoverare il Cantone

di Svitto tra i Cantoni che hanno respinto il testo. L'articolo 123 cpv. 1, della Costituzione richiede che la maggioranza dei Cantoni abbia accettato una revisione della Costituzione".

20 La norma o la precisazione così inserita nella legge - a seguito di un errore, seppur molto più vecchio, dell'Assemblea federale - era in realtà superflua in quanto, come sottolinea il Consiglio federale, l'articolo 123 cpv. 1 della vecchia Costituzione federale prevedeva già che una revisione della Costituzione potesse entrare in vigore solo se accettata da una doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni. L'articolo 142 della nuova Costituzione è ancora più esplicito ed esaustivo, stabilendo che "le proposte sottoposte al voto del popolo sono accettate dalla maggioranza dei votanti" (cpv. 1) e che "le proposte sottoposte al voto del popolo e dei Cantoni sono accettate se la maggioranza dei votanti e la maggioranza dei Cantoni le approvano" (cpv. 2), fermo restando che, in questo caso, "il risultato del voto popolare in un Cantone rappresenta il voto di quel Cantone" (cpv. 3). Poiché la maggioranza richiesta in questo caso di votazione su una questione specifica, ossia la maggioranza assoluta, presuppone la metà più uno dei voti (validamente) espressi, una situazione di parità tra "sì" e "no" in un cantone significa, per così dire, che tale maggioranza non è stata raggiunta e la questione messa ai voti deve quindi essere considerata respinta nel cantone in questione.

21 Va inoltre ricordato che la situazione è la stessa nelle votazioni a doppia maggioranza quando i voti dei cantoni sono uguali a livello federale, cioè quando un oggetto in votazione viene accettato da 11 cantoni e mezzo e respinto da 11 cantoni e mezzo: in questo caso, poiché la maggioranza assoluta (dei cantoni) non viene raggiunta, l'oggetto viene respinto, situazione che si è verificata due volte nella storia, nel 1866 e nel 1975.

22 Infine, va ricordato che la situazione è diversa in caso di parità di voti in un'elezione, dove spesso si procede al sorteggio, cosa che non avviene in una votazione.

C. Paragrafo 3: la questione del riconteggio

23 Il terzo paragrafo dell'art. 13 è stato aggiunto, come già detto, nel 2014. L'obiettivo e lo scopo di questa aggiunta era quello di stabilire una nuova regola sul riconteggio dei voti in caso di risultati ravvicinati o molto ravvicinati in una votazione. Come si evince chiaramente dal messaggio del Consiglio

federale, l'innovazione era in realtà volta a rispondere - e a contrastare - la giurisprudenza del Tribunale federale, anch'essa nuova. In una sentenza del 2009, il Tribunale, basandosi su una serie di scritti giuridici, ha ritenuto che "un risultato molto ravvicinato in una votazione [debba] essere trattato come una 'irregolarità' ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 1, lettera d), della LDP". In altre parole, secondo questa sentenza, che riguardava il referendum federale del 17 maggio 2009 sul passaporto biometrico, un risultato molto vicino in un referendum dovrebbe portare a un riconteggio automatico, per così dire, senza che sia necessario rendere probabile che si siano verificate irregolarità nella determinazione dei risultati. La sentenza del Tribunale federale rappresentava quindi un'inversione di tendenza rispetto alla prassi seguita fino ad allora dalle autorità federali e dallo stesso Tribunale federale, secondo cui un risultato ravvicinato non costituiva di per sé una "irregolarità" ai sensi dell'articolo 77 della LDP, che richiedeva un riconteggio, prassi che fu confermata con l'adozione della nuova legge sui diritti politici nel 1976.

L'idea del nuovo paragrafo 3 aggiunto nel 2014 era quindi quella di ritornare 24
su questa giurisprudenza e consentire "un ritorno alla volontà del legislatore storico" e quindi "eliminare l'incertezza giuridica legata alla sentenza del Tribunale federale", che peraltro "non specificava il limite tra un 'risultato vicino' e un 'risultato molto vicino'". Il messaggio del Consiglio federale ha inoltre evidenziato le difficoltà concettuali e pratiche che potrebbero derivare dalla nuova sentenza del Tribunale federale:

"Un risultato molto vicino, sia a livello cantonale che federale, dimostra che un progetto è altamente controverso. Dedurre che sia il risultato di irregolarità significa ignorare il fatto che sono proprio le questioni altamente controverse a rendere i funzionari dei seggi e gli scrutatori reciprocamente più attenti a possibili manipolazioni. In tali circostanze, anche i media sono più vigili. Inoltre, è possibile che un risultato molto vicino a livello federale sia la somma di risultati cantonali chiari ma molto contrastanti. Come si può centralizzare il riconteggio in questo caso? Chi dovrebbe farlo e quando? Non bisogna sottovalutare il personale, il tempo e lo spazio necessari per un riconteggio, che dovrebbe essere effettuato contemporaneamente in tutta la Svizzera e i risultati parziali dovrebbero essere comunicati nello stesso momento per evitare di dare origine a una cascata di dubbi, speculazioni e sospetti che potrebbero solo innescare ulteriori ricorsi. Inoltre, come faranno i Cantoni che hanno adottato un sistema di milizia per il conteggio dei voti a convocare

un numero sufficiente di personale in tempi brevissimi? Altrimenti, l'esito del voto rimarrebbe incerto per settimane. Secondo l'articolo 5 cpv. 2, della Costituzione, l'azione dello Stato deve essere proporzionata. Un riconteggio del risultato di uno scrutinio cantonale ravvicinato da parte dell'autorità federale, in assenza di elementi che facciano pensare a un'irregolarità, sarebbe quindi compatibile con tale principio solo se il risultato fosse estremamente ravvicinato anche a livello federale.

25 Alla luce di questa argomentazione, il Consiglio federale ha anche affermato che:

"La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale non ha voluto seguire il Tribunale federale nel suo tentativo di equiparare un risultato elettorale "molto vicino" a un'irregolarità [...]. Al contrario, vuole garantire che venga rispettata l'intenzione espressa dal legislatore storico (i voti vengono riconteggiati solo se ci sono prove schiaccianti che suggeriscono un'irregolarità). Vuole garantire che ciò avvenga anche in futuro. Alla luce della sentenza del Tribunale federale, sarebbe quindi opportuno che la volontà del legislatore fosse esplicitamente sancita dalla legge. Inoltre, è necessario creare una base giuridica per il controllo del corretto svolgimento delle elezioni (cfr. infra, commento all'art. 85 della LDP).

26 In realtà, la bozza di revisione del 2013 prevedeva anche l'introduzione di un nuovo articolo 85 della Legge sui diritti politici, relativo all'"Osservazione del voto", parallelamente e in qualche misura come compensazione dell'inasprimento della norma sul riconteggio. Tra le altre cose, questa disposizione doveva obbligare i Cantoni a stabilire regole sull'osservazione delle votazioni. Tuttavia, dopo la maggioranza della Commissione del Consiglio nazionale, che aveva proposto di eliminare la disposizione, le Camere non l'hanno adottata, nonostante la lunga opposizione del Consiglio degli Stati, che voleva seguire il Consiglio federale e che ha accettato di eliminarla solo dopo un lungo dibattito e un'audizione in terza tornata.

27 L'opinione accademica, dal canto suo, si è divisa sulla questione del riconteggio e su questo "ritorno alla prassi precedente", deciso dall'Assemblea federale e che alcuni hanno ritenuto discutibile dal punto di vista costituzionale, più precisamente dal punto di vista della sua conformità con l'articolo 34, cpv. 2, della Costituzione. Secondo le statistiche elaborate da un autore nel 2021, dei 637 referendum federali tenutisi tra il 1848 e il 2020,

cinque hanno prodotto risultati tra il 49,9% e il 50,1% (tutti tra il 2000 e il 2020), undici tra il 49,5% e il 50,5% e quattordici tra il 49% e il 51%. Tuttavia, come sottolinea questo autore, "il corollario del processo democratico è la possibilità che le votazioni producano risultati ravvicinati, che devono essere accettati senza essere messi in discussione a causa di una piccola differenza di voti, per quanto esigua".

28 Comunque sia, pochi mesi prima dell'entrata in vigore del nuovo paragrafo 3, il 1° novembre 2015, il Tribunale federale ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente sulla questione, con una sentenza del 19 agosto 2015, riguardante un altro referendum federale, quello sulla legge sulla radiotelevisione, messo in votazione il 14 giugno 2015. In quell'occasione è tornata sulla questione - riferendosi in particolare al nuovo articolo 13, cpv. 3, della LDP, già adottato ma non ancora in vigore - e ha precisato che l'obbligo di riconteggio in caso di risultato molto vicino deriva direttamente dall'articolo 34, paragrafo 2, della Costituzione solo se il cittadino che se ne lamenta è in grado di indicare prove concrete di un conteggio errato o di un comportamento dell'autorità contrario alla legge; il semplice fatto che il risultato sia (molto) vicino non è sufficiente.

29 Nel diritto federale, quindi, la situazione è ormai chiara, in quanto un risultato vicino o molto vicino non è di per sé motivo per un riconteggio: come recita il testo dell'articolo 13, cpv. 3, deve comunque essere "probabile che si siano verificate irregolarità e che la loro natura e la loro portata abbiano potuto influire in modo significativo sul risultato a livello federale".

30 La situazione è talvolta diversa nei Cantoni, alcuni dei quali riconoscono il diritto al riconteggio in caso di risultati vicini o molto vicini, indipendentemente dall'esistenza di indizi o sospetti di irregolarità. Ad esempio, l'articolo 27 della legge sui diritti politici del Cantone di Berna stabilisce che "i voti devono essere riconteggiati se il risultato di una votazione [...] è molto vicino" (cpv. 1) e specifica che "il risultato di una votazione è considerato molto vicino se la differenza tra i sì e i no è inferiore o uguale allo 0,1% dei voti validamente espressi [...]" (cpv. 2). (par. 2, prima frase). Alcuni altri cantoni (come Grigioni, Sciaffusa, Zurigo e San Gallo) hanno regole simili, a volte con soglie diverse (spesso tra lo 0,1 e lo 0,3%), a volte senza specificare una soglia; tuttavia, la maggior parte dei cantoni si attiene a una regola simile a quella del diritto federale, ossia che un risultato vicino o molto vicino non è sufficiente, in quanto sono necessarie prove di irregolarità per giustificare un riconteggio.

31 Secondo il diritto federale, quindi, per giustificare un riconteggio, devono esserci prove o sospetti di irregolarità e la natura e la portata di tali irregolarità devono aver avuto un impatto significativo sul risultato a livello federale. Secondo la giurisprudenza, le irregolarità in questione sono quelle che riguardano il conteggio dei voti, per le quali devono esserci "prove concrete di un conteggio errato o di un comportamento contrario alla legge da parte dell'organo competente". Il Tribunale federale ha specificato che quanto più vicino è l'esito del voto, tanto meno severi sono i requisiti per la prova di tali irregolarità. In ogni caso, anche quando il risultato è vicino, il semplice riferimento a errori già corretti non è sufficiente a giustificare un riconteggio, a condizione che gli errori rimangano nell'ambito degli usuali errori minori di conteggio e di rendicontazione che si verificano in qualsiasi riconteggio, e non indichino eventi particolari che avrebbero potuto influenzare il risultato.

32 Per quanto riguarda la natura, o la gravità, e la portata di tali irregolarità, che devono essere tali da "essere state in grado di influenzare significativamente il risultato a livello federale", la questione del riconteggio deve essere distinta da quella della ripetizione di un voto avvenuto in un'assemblea o in una Landsgemeinde, e da quella dell'annullamento di un voto, in entrambi i casi sulla base delle irregolarità riscontrate. Per quanto riguarda l'annullamento del voto, va ricordato che, secondo la giurisprudenza, "nel caso in cui vengano riscontrate irregolarità nel conteggio dei voti, il voto viene annullato solo alla duplice condizione che la violazione riscontrata sia grave e che possa aver influito sull'esito della votazione. In particolare, si deve tenere conto della differenza nel numero dei voti espressi, della gravità dei vizi procedurali e del loro impatto sul voto nel suo complesso. Se la possibilità di un risultato diverso, se la procedura non fosse stata viziata, è così bassa da non poter essere presa seriamente in considerazione, il voto non deve essere annullato; in caso contrario, il vizio deve essere considerato grave e il voto annullato. Quando la differenza di voti è molto evidente, solo gravi irregolarità possono mettere in discussione la validità del risultato del voto".

33 Per quanto riguarda il riconteggio, nel caso di un voto federale, le eventuali irregolarità devono, come chiarisce il testo dell'articolo 13, cpv. 3, della LDP, essere state tali da influenzare il risultato del voto "a livello federale". In altre parole, anche se tali irregolarità potrebbero di per sé giustificare un riconteggio in un Cantone (o in due o più Cantoni) in cui il risultato è stato presumibilmente vicino, non è necessario un riconteggio ai sensi dell'articolo

13, cpv. 3, se il risultato è chiaro a livello federale. Questo ci riporta all'idea di proporzionalità già menzionata: un riconteggio del "risultato di un'elezione cantonale ravvicinata da parte dell'autorità federale [...] sarebbe [...] compatibile con questo principio [di proporzionalità] solo se il risultato fosse estremamente ravvicinato anche a livello federale".

Tuttavia, tale disposizione solleva una lieve difficoltà di interpretazione alla luce dell'art. 79 LDP, in particolare dei commi 2 e 2bis, disposizioni che precedono l'introduzione dell'art. 13 cpv. 3 e che riguardano la competenza e i poteri dell'autorità di ricorso di prima istanza, ossia il governo cantonale, nelle controversie relative alle votazioni. L'art. 79 cpv. 2, che risale alla versione originaria della legge del 1976, stabilisce che "[quando] constata irregolarità a seguito di un ricorso o d'ufficio, [il governo cantonale] adotta, per quanto possibile prima della chiusura dell'elezione o della votazione, misure per rimediare ai difetti riscontrati". Il paragrafo 2bis, introdotto con la revisione del 18 marzo 1994, già specificava che, tuttavia, il "governo cantonale respinge il ricorso senza esaminare ulteriormente il caso se constata che le irregolarità addotte non sono né di natura né di importanza tale da poter avere un'influenza decisiva sul risultato principale della votazione o dell'elezione" (paragrafo 2bis). Sebbene non sia stato spiegato nel Messaggio, questa disposizione era indubbiamente già basata sull'idea di proporzionalità. Tuttavia, resta da chiedersi se l'articolo 13, paragrafo 3, disciplini solo i casi di riconteggio da parte delle autorità federali e se, sulla base dell'articolo 79, paragrafo 2, un governo cantonale non possa, o addirittura non debba, ordinare un riconteggio se riscontra irregolarità gravi o massicce nel cantone, tali da minare la fiducia dei cittadini nel cantone stesso, anche se il risultato del voto a livello federale sembra essere fuori dubbio. Oppure se, al contrario, il solo art. 13 cpv. 3, oltre all'art. 79 cpv. 2bis, limita ulteriormente i poteri del governo cantonale ed esclude anche un riconteggio da parte dell'autorità cantonale in un caso del genere. 34

Va inoltre sottolineato che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale in materia di votazioni cantonali, quando il risultato di una votazione è molto vicino ma il riconteggio non è possibile o non è più possibile, ad esempio perché (alcune) delle schede elettorali sono state distrutte, la votazione deve essere ripetuta. 35

Nel caso di una votazione federale, le vie legali per un eventuale riconteggio sono quelle previste dagli articoli 77 e 80 della LDP, ossia un ricorso al 36

governo cantonale interessato entro tre giorni dalla scoperta dei motivi di ricorso (ma non oltre il terzo giorno dalla pubblicazione dei risultati nel bollettino ufficiale del Cantone), seguito da un ricorso al Tribunale federale contro la decisione cantonale, un ricorso in materia di diritto pubblico, entro cinque giorni, ai sensi degli articoli 82 let. c, 88 al. 1 let. b e 100 al. 3 let. b LTF.

L'autore desidera ringraziare Beat Kuoni, avvocato del Dipartimento dei diritti politici della Cancelleria federale, per l'attenta revisione del presente contributo e per i preziosi suggerimenti.

BIBLIOGRAFIA

Ammann Odile/Mahon Pascal, Examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale issu de la première lecture de l'Assemblée constituante du Canton du Valais, Rapport établi à la demande et sur mandat du Bureau de l'Assemblée constituante de la République et du Canton du Valais, février 2022 (https://www.vs.ch/documents/3914032/15198894/2022.02.08_Rapport_Avant-projet_1èreLecture_OA%26PM_définitif.pdf/c2fdffd6-c78b-c0a5-1cc8-d3e99c6db76f?t=1645008307654&v=1.0).

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Conseil fédéral, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : Message 1975).

Conseil fédéral, Message concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, du 1.9.1993, FF 1993 III 405 (cité : Message 1993).

Conseil fédéral, Message relatif à la modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 29.11.2013, FF 2013 8255 (cité : Message 2013).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, pp. 1041-1198.

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Art. 142, in : Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (édit.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, pp. 2242-2246 (cité : BSK-Epiney/Diezig).

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Kley Andreas, Art. 142, in : Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4e éd., Zurich/St.-Gall 2023, pp. 3745-3751 (cité : SGK-Kley).

Lutz Georg/Feller Reto/Müller Markus, Nachzählung bei knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen – überhöhte Erwartungen ?, in: PJA 2006, pp. 1517-1534.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3e éd., Bâle/Neuchâtel 2014 (cité : Droit constitutionnel I).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann – Maya Hertig Randall – Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : Droits politiques).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État, 4e éd., Berne 2021.

Meuwly Olivier, Une histoire politique de la démocratie directe en Suisse, Lausanne, 2018.

Schumacher Christian, Eine Lanze für die Nachzählung, in : ZBl 2013, pp. 491-497.

Tornay Schaller Bénédicte, Y a-t-il un droit au recomptage automatique en cas de résultat de votation ou d'élection très serré ?, Analyse critique de l'ATF 136 II 132, in : Good Andrea/Platipodis Bettina (édit.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Berne 2013, pp. 99-109 (cité : Droit au recomptage ?).

Tornay Schaller Bénédicte, Art. 142, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 2840-2846 (cité : CR-Tornay Schaller).

Tanquerel Thierry, La procédure d'adoption et de révision des constitutions cantonales et communales, in : Oliver Diggelmann – Maya Hertig Randall – Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse/Verfassungsrecht der Schweiz, Volume III : Organes constitutionnels, Procédures, Constitutions thématiques/Verfassungsorgane, Verfahren, Bereichsverfassungen, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1913-1942.

Tschannen Pierre, Art. 34, in : Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (édit.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015, pp. 701-722 (cité : BSK-Tschannen).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : Staatsrecht).

Widmer Stephan, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, thèse Zurich, 1989.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 14 LDP

Un commentario di Pascal Mahon

CITAZIONE SUGGERITA

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 14 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 14 BPR.

Art. 14 Processo verbale

[1] Per ogni votazione, l'ufficio elettorale deve tenere un processo verbale che indichi il numero complessivo degli aventi diritto di voto, il numero degli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto, il numero dei votanti, il numero delle schede bianche, nulle e valide, nonché quello dei sì e dei no.

[2] Il processo verbale è trasmesso al governo cantonale. Quest'ultimo compila i risultati provvisori di tutto il Cantone, li comunica alla Cancelleria federale e li pubblica, entro tredici giorni da quello della votazione, nel Foglio ufficiale cantonale. Se necessario, pubblica un numero speciale del Foglio ufficiale.

[3] I Cantoni trasmettono i processi verbali, a richiesta anche le schede, alla Cancelleria federale entro dieci giorni dalla scadenza del termine di

ricorso (art. 79 cpv. 3). Accertato l'esito della votazione, le schede sono distrutte.

STRUTTURA

I. Contesto, sistema e importanza della disposizione 170
II. Commenti 172
A. Paragrafo 1: preparazione e contenuto del verbale di votazione 172
B. Paragrafo 2: determinazione dei risultati provvisori nel Cantone e loro comunicazione alla Cancelleria federale 173
C. Paragrafo 3: trasmissione del verbale alla Cancelleria federale e distruzione delle schede elettorali 176
1. Prima frase: trasmissione del verbale 176
2. Seconda frase: distruzione delle schede elettorali (e dei verbali) 177
Bibliografia 178

I. CONTESTO, SISTEMA E IMPORTANZA DELLA DISPOSIZIONE

1 Come indicato dal titolo, che è lo stesso in tutte e tre le versioni linguistiche, l'articolo 14 riguarda la verbalizzazione dei voti e, come le altre disposizioni del Titolo 2, si applica solo alle votazioni (federali) e non alle elezioni, come è già stato notato nel caso di queste altre disposizioni. Nel caso delle elezioni, la questione del verbale è trattata altrove nella legge.

2 L'articolo 14 esisteva quasi nella stessa formulazione del testo attuale nella versione originale della legge nel 1976, quando conteneva già i suoi tre paragrafi, che erano stati ripresi, senza alcuna modifica a parte un leggerissimo emendamento editoriale al paragrafo 1, e praticamente senza discussione, dalle proposte del Consiglio federale.

3 Da allora, sono state apportate solo due modifiche relativamente minori alla disposizione. In primo luogo, il paragrafo 1 è stato leggermente ampliato nella revisione del 21 giugno 1996, entrata in vigore il 1° novembre 1997, al fine di completare l'elenco degli elementi che il verbale deve contenere, aggiungendo, accanto al numero di elettori registrati, il numero di cittadini svizzeri all'estero ("compreso il numero di cittadini svizzeri all'estero"). A questo proposito, le due Camere hanno adottato integralmente - con una piccola modifica redazionale - e senza discussione le proposte del Consiglio federale, che aveva anche approfittato della revisione per modificare leggermente la formulazione della disposizione, ma solo nella forma. Secondo il messaggio del Consiglio federale, l'aggiunta dell'obbligo di menzionare nel verbale il numero di cittadini svizzeri all'estero aveva il solo scopo di codificare "la prassi che si è sviluppata".

4 La seconda modifica dell'articolo 14 riguarda il paragrafo 2, che è stato chiarito nella revisione parziale della legge del 21 giugno 2002, entrata in vigore il 1° gennaio 2003. Anche in questo caso, l'Assemblea federale ha adottato la proposta del Consiglio federale senza modifiche, fatta salva una precisazione di pura forma, e senza discussioni. L'unica modifica è stata quella di concedere ai Cantoni un termine di tredici giorni per la pubblicazione dei risultati della votazione nel loro bollettino ufficiale. Sulle ragioni di questa precisazione torneremo più avanti.

Il paragrafo 3 non è stato modificato dall'entrata in vigore della legge nel 1978. 5

Dal punto di vista della sua struttura, l'articolo 14 si compone quindi di tre paragrafi, che riguardano la stesura del verbale di voto da parte del seggio elettorale e il contenuto di tale verbale (paragrafo 1), nonché la trasmissione di tale verbale al governo cantonale ai fini della sintesi dei risultati provvisori nel Cantone (paragrafo 2), seguita dalla trasmissione di tali risultati alla Cancelleria federale (paragrafo 3). Torneremo su ciascuno di questi paragrafi più avanti, nel commento vero e proprio (sezione II). 6

Per quanto riguarda l'importanza della disposizione in generale, si può fare riferimento a quanto già detto nel commento agli articoli da 10 a 13 circa il significato e l'importanza fondamentale delle norme che regolano l'organizzazione delle votazioni popolari nel sistema costituzionale e politico svizzero, caratterizzato da un (altissimo) grado di democrazia diretta. Ciò vale anche, in particolare, per la corretta determinazione dei risultati di ogni scrutinio, nonché per la documentazione di tali risultati, di cui i verbali sono un elemento centrale. Come già accennato in relazione agli articoli 12 e 13, la garanzia della libertà di voto (art. 34 Cost.) implica un requisito di precisione nella classificazione, nello smistamento e nel conteggio delle schede elettorali, che devono distinguere e separare accuratamente le schede non valide o invalide, le schede bianche e le schede valide. Si può aggiungere che ogni votazione - come ogni elezione - si basa sul presupposto che il risultato sia stabilito correttamente o, per usare l'espressione del Tribunale federale, che la libertà di voto implica il "diritto a una regolare esecuzione dello scrutinio e a un conteggio preciso ed esatto dei voti". Da questo requisito deriva l'obbligo di documentare i risultati, che devono consentire di verificare, se necessario, che siano stati stabiliti correttamente e in conformità alle disposizioni di legge. 7

Tutti i Cantoni hanno quindi disposizioni simili all'art. 14, in forme diverse, che riguardano lo spoglio dei voti, il conteggio dei risultati e la documentazione di queste operazioni sotto forma di verbale. 8

II. COMMENTI

A. Paragrafo 1: preparazione e contenuto del verbale di votazione

9 Il paragrafo 1 dell'articolo 14 stabilisce che "dopo ogni votazione, i funzionari di ciascun seggio elettorale redigono un verbale in cui indicano il numero totale degli elettori registrati, compresi gli svizzeri all'estero, il numero dei votanti, il numero delle schede bianche, delle schede nulle e delle schede valide, nonché il numero degli elettori che hanno accettato la proposta e il numero di quelli che l'hanno rifiutata". La disposizione riguarda quindi la redazione del verbale e il suo contenuto.

10 Come si evince chiaramente dal testo della disposizione, l'obbligo di redigere un verbale spetta ai "responsabili di ciascun seggio elettorale", e questo "dopo ogni votazione". Si dovrebbe dire, piuttosto, per ogni argomento sottoposto a votazione, nella misura in cui per ciascuno di essi è previsto un verbale separato (cfr. infra, n. 13). Ci saranno quindi tanti verbali quanti sono i seggi elettorali in ogni Cantone, moltiplicati per il numero di argomenti messi in votazione alla data in questione.

11 A questo punto occorre precisare che la legge federale non disciplina la questione dei seggi elettorali, che è quindi di competenza dei Cantoni, in quanto manifestazione dell'"esecuzione del voto" ai sensi dell'art. 10 cpv. 2 LDP. Tutti i Cantoni hanno disposizioni sui seggi elettorali (o uffici elettorali), che ne regolano la composizione e i compiti. In generale, questi seggi sono istituiti a livello comunale - spesso con più seggi o sedi elettorali per comune - e sono spesso assistiti da un seggio elettorale cantonale. Sono composti da cittadini, di solito del comune, con tendenze politiche o partiti rappresentati, facoltativamente o obbligatoriamente, se necessario su base "equa" o "giusta". Questa composizione relativamente aperta - sotto forma di organo collegiale che rappresenta la popolazione e, se del caso, le tendenze o i partiti politici - è considerata un'ulteriore garanzia della corretta determinazione dei risultati. Inoltre, per legge, il conteggio dei voti è spesso aperto al pubblico, il che contribuisce all'idea di trasparenza.

12 Sebbene la legge federale taccia sul tema dei seggi elettorali, essa disciplina il contenuto del verbale che ogni seggio elettorale è tenuto a compilare. Il paragrafo 1 dell'articolo 14 elenca i vari elementi che devono essere inclusi nel

verbale, ossia "il numero totale degli elettori registrati, compresi i cittadini svizzeri all'estero, il numero dei votanti, il numero delle schede bianche, invalide e valide, nonché il numero degli elettori che hanno accettato la proposta e il numero di quelli che l'hanno rifiutata". Come sottolineato nel messaggio del Consiglio federale, le "informazioni richieste dal paragrafo 1 sono indispensabili per verificare i dati relativi alla maggioranza decisiva" ai sensi dell'art. 13 della LDP e per decidere di conseguenza sull'esito della votazione. Questi dati, in particolare i primi due (numero di cittadini registrati e numero di elettori), permettono anche di determinare l'affluenza alle urne. Per quanto riguarda il numero di schede non valide e di schede bianche, che non vengono prese in considerazione per determinare il risultato del voto ma vengono conteggiate come tali, si rimanda al commento all'articolo 13 (in particolare al paragrafo 1).

La legge federale non si occupa solo del contenuto del verbale, ma anche della sua forma. L'articolo 4, paragrafo 1, dell'Ordinanza sui diritti politici stabilisce che "il verbale deve essere redatto secondo il modello di cui all'allegato 1a (casi normali) o 1b (iniziativa e controprogetto)". Questi due allegati comprendono quindi due diversi modelli di verbale: uno per le votazioni riguardanti un unico argomento o atto (una revisione costituzionale proposta dalle autorità o un referendum su una legge, o un'iniziativa popolare a cui non si oppone un controprogetto, per esempio); l'altro per le votazioni riguardanti un'iniziativa popolare e un controprogetto diretto dell'Assemblea federale, ossia votazioni in cui i cittadini sono chiamati a rispondere a tre domande, compresa la domanda sussidiaria, secondo il sistema dell'art. 139b Cost. 139b della Costituzione federale e dell'art. 76 della LDP. Nel caso specifico, quindi, i verbali riportano non solo il numero di voti espressi a favore di ciascuno dei due testi e il numero di voti espressi contro di essi, ma anche le risposte al quesito secondario, la preferenza tra i due testi, e di conseguenza indicano il numero di voti espressi per ciascuna delle possibili risposte. In ogni caso, da questi modelli si evince che è necessario redigere un verbale separato per ogni punto messo in votazione. 13

B. Paragrafo 2: determinazione dei risultati provvisori nel Cantone e loro comunicazione alla Cancelleria federale

Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, il verbale viene poi "trasmesso al governo cantonale", affinché questo "riassuma i risultati provvisori per l'intero 14

Cantone, li comunichi alla Cancelleria federale e li pubblichi nel bollettino ufficiale del Cantone entro 13 giorni dal giorno della votazione. Se necessario, pubblica i risultati in un numero separato.

15 In ogni Cantone, il governo cantonale ha quindi il compito di centralizzare i verbali, sulla base dei quali "riassume le cifre e comunica i totali provvisori alla Cancelleria". In realtà, l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, dell'ODP prevede un processo leggermente diverso e un po' più preciso per la centralizzazione dei verbali e la trasmissione dei risultati provvisori: "Il governo cantonale incarica i servizi ufficiali designati a tal fine dal diritto cantonale di trasmettere immediatamente, con un mezzo appropriato, i risultati dello scrutinio al servizio centrale cantonale incaricato di raccoglierli" (paragrafo 1), dopodiché "il servizio centrale cantonale trasmette immediatamente i risultati provvisori in forma elettronica al servizio federale designato dal Consiglio federale" (paragrafo 2). Il verbale deve quindi essere inviato senza indugio all'ufficio centrale cantonale e i risultati provvisori alla Cancelleria federale.

16 L'art. 5 cpv. 3 ODP richiama e specifica il contenuto di questi risultati provvisori che devono essere trasmessi al servizio federale: "I risultati provvisori dei Comuni e del Cantone trasmessi dal servizio centrale cantonale comprendono: a. il numero dei votanti; b. il numero dei sì e dei no, delle schede bianche e delle schede nulle; c. il numero dei voti espressi; d. il numero delle schede nulle. Inoltre, nel caso di iniziative popolari accompagnate da un controprogetto, il numero di voti registrati per ciascuno dei tre quesiti nel verbale sotto la voce "nessuna risposta" e il numero di voti ricevuti, sul quesito secondario, dall'iniziativa popolare e dal controprogetto".

17 Infine, l'articolo 5 cpv. 4 dell'ODP stabilisce che questi "risultati provvisori non devono essere resi pubblici prima delle ore 12.00 del giorno fissato per la votazione".

18 Ciononostante, e fatta salva questa riserva, la seconda parte dell'articolo 14, paragrafo 2, della legge prevede che il governo cantonale sia responsabile della pubblicazione dei risultati provvisori (cantonali) "nel bollettino ufficiale del Cantone", al più tardi "entro 13 giorni dal giorno della votazione"; la disposizione specifica persino che, "se necessario, pubblica i risultati in un numero separato". Come sottolineato nel messaggio del Consiglio federale, questa pubblicazione dei risultati provvisori nel bollettino ufficiale del

Cantone è importante, in quanto costituisce il punto di partenza del periodo di ricorso per eventuali contestazioni di tali risultati:

"Il termine di ricorso in materia di diritto di voto - 2° cpv.- decorre dalla notifica del risultato cantonale provvisorio della votazione nell'organo ufficiale di pubblicazione (art. 75, 2° cpv.)".

19 Come abbiamo visto, il secondo cpv. è stato modificato nella revisione del 21 giugno 2002, entrata in vigore nel 2003, per fissare un termine di tredici giorni entro il quale i Cantoni devono pubblicare i risultati della votazione nel loro bollettino ufficiale. L'introduzione di questo termine massimo è stata motivata dalla riforma del sistema giudiziario, che ha fatto del Tribunale federale - e non più del Consiglio federale - l'autorità competente a conoscere i ricorsi in materia di diritti politici federali, e in particolare i ricorsi relativi ai referendum federali, come spiega il messaggio del Consiglio federale su questa revisione:

"La nuova disposizione concede ai Cantoni un termine massimo di tredici giorni per la pubblicazione dei risultati nel loro bollettino ufficiale, in mancanza del quale non sarà più possibile convalidare in tempo i risultati a livello nazionale, poiché la riforma della giustizia introdotta dalla nuova Costituzione ha fatto del Tribunale federale il nuovo organo di ricorso (art. 189, cpv. 1, lett. f, Cost.), che in precedenza era il Consiglio federale". In questo modo, il Consiglio federale non potrà più decidere autonomamente e allo stesso tempo convalidare il risultato della votazione (cfr. artt. 15 e 81 LDP), con conseguenti ritardi. È quindi necessario adottare misure per evitare un blocco del regolare funzionamento della democrazia, che potrebbe derivare da una marea di ricorsi abilmente orchestrati (si veda anche il commento all'art. 15). Una di queste misure consisterà nel fissare alle autorità cantonali un termine per la pubblicazione dei risultati del loro cantone nella Gazzetta ufficiale, se necessario in un numero speciale, con una procedura analoga a quella utilizzata per le elezioni federali (si veda il commento all'art. 52, par. 2)".

20 Su questo punto, l'art. 6 ODP integra e chiarisce la disposizione legale stabilendo che "il governo cantonale pubblica immediatamente il contenuto del verbale della votazione, escluse le osservazioni o le decisioni, nel bollettino ufficiale cantonale. Esso indica le vie di ricorso ai sensi dell'articolo 77 della LDP".

C. Paragrafo 3: trasmissione del verbale alla Cancelleria federale e distruzione delle schede elettorali

21 Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, "i Cantoni trasmettono il verbale e, su richiesta, le schede elettorali alla Cancelleria federale entro dieci giorni dalla scadenza del termine di ricorso (articolo 79, paragrafo 3). Una volta convalidato il risultato della votazione, le schede saranno distrutte". La disposizione, che non è stata modificata dall'entrata in vigore della legge nel 1978, riguarda quindi, da un lato, la trasmissione del verbale - e non più dei risultati provvisori - alla Cancelleria federale una volta scaduti i termini di ricorso e, dall'altro, la distruzione delle schede elettorali.

1. Prima frase: trasmissione del verbale

22 La disposizione stabilisce che i verbali devono essere inviati alla Cancelleria federale dai Cantoni "entro dieci giorni dalla scadenza del termine di ricorso (art. 79 cpv. 3)". L'art. 79 cpv. 3 LDP, a cui si fa riferimento, stabilisce che "il governo cantonale notifica la sua decisione sul ricorso e le altre misure adottate ai sensi degli artt. 34-38 e 61 cpv. 2 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa e le notifica anche alla Cancelleria federale". In particolare, queste disposizioni di procedura amministrativa prevedono che l'autorità - in questo caso il governo cantonale come (prima) autorità di ricorso - notifichi le sue decisioni, indicando le vie e i termini di ricorso. Sulla base di questo riferimento, la prima frase dell'art. 14 cpv. 3 significa quindi che il verbale deve essere inviato alla Cancelleria federale entro dieci giorni dalla scadenza del termine per presentare ricorso contro (eventuali) decisioni di ricorso del governo cantonale. Va ricordato che le decisioni dei governi cantonali sui ricorsi in questo ambito (ossia le decisioni sulle votazioni, ai sensi dell'art. 77 cpv. 1 lett. b LDP) possono ora essere "impugnate presso il Tribunale federale ai sensi della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005". Questa legge ha conferito al Tribunale federale la competenza di decidere sui ricorsi relativi ai diritti politici federali, una competenza che in precedenza spettava al Consiglio federale nel caso di ricorsi "riguardanti i voti" ai sensi dell'art. 77 cpv. 1 lett. b LDP. Ai sensi dell'art. 100 cpv. 3 lett. b LDP, il ricorso al Tribunale federale deve essere presentato entro cinque giorni dalla notifica della decisione del governo cantonale sul ricorso.

Il termine di dieci giorni entro il quale il Cantone deve inviare il verbale della votazione alla Cancelleria federale decorre quindi dalla scadenza di tale termine di cinque giorni per eventuali ricorsi contro la decisione del Governo cantonale sul ricorso. 23

Logicamente, se non è stato presentato ricorso al Governo cantonale, il verbale deve essere inviato alla Cancelleria federale prima, al più tardi entro dieci giorni dalla scadenza del termine per presentare ricorso al Governo cantonale, ossia entro tre giorni dalla "scoperta dei motivi del ricorso, ma al più tardi il terzo giorno dopo la pubblicazione dei risultati nel bollettino ufficiale del Cantone" (art. 77 cpv. 2 LDP). 24

Su richiesta della Cancelleria federale, i Cantoni devono anche inviare le schede elettorali alla Cancelleria federale entro lo stesso termine. 25

2. Seconda frase: distruzione delle schede elettorali (e dei verbali)

Come già menzionato, la seconda frase del paragrafo 3 riguarda la distruzione delle schede elettorali, affermando: "Una volta convalidato il risultato della votazione, le schede elettorali vengono distrutte". Il testo della disposizione fa quindi esplicito riferimento alla convalida dei risultati, a sua volta disciplinata dall'art. 15 della LDP, come momento decisivo per tale distruzione. 26

Il messaggio del Consiglio federale forniva la seguente spiegazione al riguardo: 27

"Il paragrafo 3 specifica che le schede elettorali vengono distrutte una volta convalidato il risultato del voto. La legge attuale prevede che i Cantoni mettano a disposizione del Consiglio federale le schede elettorali. Questa disposizione non è chiara.

L'idea è quindi, secondo le parole dell'art. 15 cpv. 1 della LDP, di attendere che "il Consiglio federale stabilisca il risultato definitivo della votazione (convalida) non appena è accertato che non è stato presentato ricorso al Tribunale federale o non appena sono state pronunciate le sentenze su tali ricorsi" prima di procedere alla distruzione delle schede elettorali. 28

Va inoltre sottolineato che l'articolo 4, paragrafo 3, dell'ODP si occupa della distruzione non delle schede elettorali ma dei protocolli di voto, stabilendo che "la Cancelleria federale stabilisce il momento a partire dal quale i protocolli possono essere distrutti". 29

L'autore desidera ringraziare Beat Kuoni, esperto legale del Dipartimento dei diritti politici della Cancelleria federale, per l'attenta revisione di questo contributo.

BIBLIOGRAFIA

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Conseil fédéral, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : Message 1975).

Conseil fédéral, Message concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, du 1.9.1993, FF 1993 III 405 (cité : Message 1993).

Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 30.11.2001, FF 2001 6051 (cité : Message 2001).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018.

Fässler David, Die Aufhebung eidgenössischer Volksabtimmungen, Eine Betrachtung zu BGE 145 I 207, in : PJA 2021, pp. 486-494.

Grisel Étienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3e éd., Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : Droits politiques).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : Staatsrecht).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 15 LDP

Un commentario di Pascal Mahon

CITAZIONE SUGGERITA

Pascal Mahon, Kommentierung zu Art. 15 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Mahon, N. XXX zu Art. 15 BPR.

Art. 15 Accertamento e pubblicazione del risultato

[1] Il Consiglio federale accerta definitivamente il risultato della votazione (omologazione) non appena è assodato che nessun ricorso sulla medesima è stato depositato o è ancora pendente dinanzi al Tribunale federale.

[2] Il decreto d'accertamento è pubblicato nel *Foglio federale*.

[3] Le modificazioni della Costituzione federale entrano in vigore accettate che siano dal popolo e dai Cantoni, sempreché il testo non disponga altrimenti.

[4] Se una modifica giuridica non può essere ritardata e il risultato della votazione è indubbio, il Consiglio federale o l'Assemblea federale può provvisoriamente porre in vigore leggi o decreti federali concernenti l'approvazione di trattati internazionali, come pure mantenere in vigore

o abrogare leggi dichiarate urgenti, prima che sia ultimato l'accertamento.

STRUTTURA

I. Storia, sistema e importanza della disposizione 184
II. Commento 185
A. Paragrafo 1: Convalida dei risultati da parte del Consiglio federale 185
1. Il concetto di convalida e l'evoluzione del suo significato 185
2. Articolo 15 e controllo giurisdizionale "retroattivo 188
B. Paragrafo 2: pubblicazione (della convalida) dei risultati sulla Gazzetta federale 189
C. Paragrafo 3: entrata in vigore delle modifiche della Costituzione federale 190
D. Paragrafo 4: entrata in vigore provvisoria di un atto 192
1. Origine e ratio legis della disposizione 192
2. Excursus: art. 15 cpv. 4 LDP e applicazione provvisoria dei trattati ai sensi dell'art. 7b LOGA 195
3. Ritorno all'art. 15 cpv. 4: il suo utilizzo nella pratica e le condizioni di applicazione 196
Bibliografia 199

I. STORIA, SISTEMA E IMPORTANZA DELLA DISPOSIZIONE

1 Come indicato dal titolo, che è lo stesso in tutte e tre le versioni linguistiche, l'articolo 15 riguarda la convalida e la pubblicazione dei risultati delle votazioni (federali). Come le altre disposizioni del Titolo 2, la disposizione si applica solo alle votazioni e non alle elezioni, per le quali la legge contiene altre disposizioni sulla convalida e la pubblicazione dei risultati.

2 La disposizione esisteva già, ma in una versione notevolmente più breve e con solo tre paragrafi, i primi tre, nella versione originale della legge del 1976. Inoltre, le due Camere hanno adottato le proposte del Consiglio federale praticamente senza modifiche, a parte un leggerissimo emendamento redazionale al paragrafo 3, e senza discussione.

3 Da allora, sono state apportate solo due modifiche a questa disposizione, entrambe relative alla riforma del sistema giudiziario e al trasferimento al Tribunale federale della competenza - precedentemente detenuta dal Consiglio federale - di esaminare i ricorsi contro le violazioni dei diritti politici federali, in particolare in relazione ai referendum federali. La formulazione del paragrafo 1 è stata modificata in occasione dell'approvazione della Legge sul Tribunale federale (LTF) del 17 giugno 2005 per tenere conto di questo trasferimento di competenze.

4 La revisione parziale della legge sui diritti politici del 21 giugno 2002, entrata in vigore il 1° gennaio 2003, ha inoltre aggiunto un nuovo paragrafo 4 all'articolo 15. L'Assemblea federale ha adottato la proposta del Consiglio federale in toto e senza discussione. Le ragioni di questa aggiunta saranno spiegate di seguito.

5 Per il resto, l'articolo 15 non è stato modificato dall'entrata in vigore della legge nel 1978.

6 Dal punto di vista della sua struttura, l'articolo 15 si compone quindi di quattro paragrafi, che riguardano la convalida dei risultati di una votazione (paragrafo 1) e la loro pubblicazione nel Foglio federale (paragrafo 2), nonché l'entrata in vigore delle modifiche della Costituzione (paragrafo 3) e la possibilità dell'entrata in vigore provvisoria - o del mantenimento provvisorio in vigore - di alcuni atti prima della convalida definitiva dei risultati di una votazione (paragrafo 4).

Per quanto riguarda l'importanza della disposizione in generale, ci limitiamo a rimandare a quanto già detto nel commento agli articoli da 10 a 14, sul significato e l'importanza fondamentale delle norme che regolano l'organizzazione e lo svolgimento delle votazioni popolari - in particolare la corretta determinazione dei risultati - nel sistema costituzionale e politico svizzero. 7

Tutti i Cantoni hanno disposizioni simili all'art. 15, che riguardano la convalida e la pubblicazione dei risultati dei referendum cantonali e comunali, anche se in forme piuttosto diverse. 8

II. COMMENTO

A. Paragrafo 1: Convalida dei risultati da parte del Consiglio federale

1. Il concetto di convalida e l'evoluzione del suo significato

Il paragrafo 1 dell'articolo 15 stabilisce che "il Consiglio federale dichiara il risultato definitivo della votazione (convalida) non appena si constata che non è stato presentato alcun ricorso al Tribunale federale o non appena sono state pronunciate le sentenze su tali ricorsi". Come già indicato nel messaggio del Consiglio federale del 1975, l'articolo 15 : 9

"... definisce il concetto e la natura giuridica della convalida, che è l'accertamento del risultato irrevocabile della votazione".

Si vedrà in seguito che questa affermazione della natura definitiva della convalida deve essere qualificata alla luce della recente giurisprudenza del Tribunale federale.

Come si evince dal testo stesso del paragrafo 1, la convalida è quindi - con la riserva appena citata - l'accertamento del "risultato definitivo della votazione". Rappresenta "l'atto ufficiale che stabilisce il contenuto della volontà popolare" e "l'atto con cui un'autorità stabilisce sia il risultato che la regolarità di uno scrutinio", un atto che "ha effetto a partire dalla sua pubblicazione nell'organo ufficiale previsto a tale scopo". La decisione di convalida pone quindi formalmente fine, in linea di principio, alla procedura di adozione di un regolamento o alla procedura legislativa. 10

11 Nel caso di una votazione, quindi, occorre distinguere tra i risultati provvisori dello scrutinio e la loro determinazione, che vengono stabiliti immediatamente, in linea di principio il giorno stesso della votazione, e che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 14 della LDP, e la convalida formale (e in linea di principio definitiva) dello scrutinio e dei suoi risultati, che avviene successivamente ed è oggetto dell'art. 15 cpv. 1 della LDP.

12 Come chiarito anche dal Messaggio del 1975, la nuova disposizione conferiva al Consiglio federale il potere di convalidare i risultati di tutti i referendum federali, compresi quelli sulle modifiche costituzionali:

"Mentre i risultati delle votazioni su leggi e decreti federali sono stati convalidati dal Consiglio federale dal 1874, l'Assemblea federale ha finora convalidato gli emendamenti alla Costituzione stessa, in assenza di una disposizione di legge. Al fine di garantire la completa certezza del diritto in materia di votazioni (Titolo 6 del progetto di legge), e in considerazione dell'importanza relativamente minore di questa competenza e del carico di lavoro aggiuntivo imposto al Parlamento, sembra opportuno e giustificato delegare questa responsabilità al Consiglio federale. In alcuni casi, tale delega è stata concessa per mancanza di tempo (ad esempio, il decreto federale del 27 dicembre 1963 sull'estensione del regime finanziario della Confederazione)".

Dal 1978, quindi, il Governo ha il potere esclusivo di convalidare i risultati di tutte le votazioni federali, indipendentemente dal tipo di atto a cui si riferiscono.

13 Come abbiamo visto, il paragrafo 1 è stato modificato con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della Legge sul Tribunale federale (LTF) del 17 giugno 2005. Mentre il testo originario del 1976 prevedeva semplicemente che "il Consiglio federale dichiara il risultato definitivo della votazione (convalida)", è stata aggiunta la parte finale della frase, ossia la precisazione temporale "non appena sia accertato che non è stato presentato alcun ricorso al Tribunale federale o non appena siano state pronunciate le sentenze su tali ricorsi". Questa aggiunta si spiega con il fatto che, prima dell'entrata in vigore della riforma del sistema giudiziario e della nuova legge sul Tribunale federale, era il Consiglio federale stesso l'autorità di ricorso per le impugnazioni delle decisioni dei governi cantonali su ricorsi riguardanti "irregolarità che incidono sulle votazioni (ricorsi in materia di votazioni)", ai sensi dell'art. 77 cpv. 1 lett. b

della LDP. Di conseguenza, in quanto autorità competente sia per i ricorsi contro le votazioni sia per la convalida dei risultati delle votazioni, il Consiglio federale non doveva specificare il momento della convalida, che logicamente avveniva dopo che esso stesso si era pronunciato su eventuali ricorsi.

Il Consiglio federale aveva infatti proposto di sancire questa logica nella legge 14
e ciò è avvenuto con la revisione parziale del 18 marzo 1994, entrata in vigore il 15 novembre 1994: il Parlamento, seguendo la proposta del Consiglio federale senza emendamenti o discussioni, ha aggiunto una nuova seconda frase all'art. 81 della LDP, che recitava: "Il Consiglio federale si pronuncia sul ricorso prima di dichiarare il risultato definitivo della votazione (art. 15 cpv. 1)". Questa precisazione, tuttavia, è venuta meno in quanto l'articolo 81 della LDP è stato successivamente abrogato con l'approvazione della legge sul Tribunale federale.

Con il trasferimento al Tribunale federale, a seguito della riforma del sistema 15
giudiziario, della competenza a decidere sui ricorsi relativi alle votazioni ai sensi dell'articolo 77 cpv. 1, lettera b, della LDP, si è reso necessario aggiungere una nuova precisazione, ossia che il Consiglio federale non poteva e non doveva convalidare i risultati delle votazioni fino a quando non fosse stato "accertato che non è stato presentato alcun ricorso al Tribunale federale o non appena le sentenze pronunciate su tali ricorsi sono state pronunciate".

Il paragrafo 1 dell'articolo 15 della LDP stabilisce quindi che il Consiglio 16
federale deve attendere l'esito di eventuali ricorsi al Tribunale federale prima di convalidare i risultati finali dei referendum federali. A questo proposito, il Consiglio federale è vincolato, per quanto riguarda la legalità del voto, da qualsiasi decisione del Tribunale federale, ad esempio per quanto riguarda l'annullamento di un voto o l'ordine di un nuovo conteggio. Ciò ha l'effetto di ridurre l'importanza della decisione di convalida del Consiglio federale che, secondo alcuni autori, ha poco più di una funzione "contabile" o "notarile".

Comunque sia, la decisione di convalida assume attualmente la forma di un 17
"decreto del Consiglio federale che registra il risultato del referendum federale del ...", con allegati i risultati ufficiali finali di ciascuna delle questioni sottoposte al voto nel referendum in questione.

Questo decreto di convalida del Consiglio federale non è, in quanto tale, 18
soggetto a ricorso al Tribunale federale, ai sensi dell'articolo 189, paragrafo 4, della Costituzione.

2. Articolo 15 e controllo giurisdizionale "retroattivo

19 La regola secondo cui il Consiglio federale deve attendere l'esito di eventuali ricorsi al Tribunale federale prima di convalidare i risultati finali si applica ai ricorsi "ordinari", per così dire, cioè ai ricorsi presentati contro le votazioni entro i termini previsti dalla legislazione sui diritti politici e dalla legge sul Tribunale federale.

20 D'altra parte, alla luce della recente - e molto discussa - giurisprudenza del Tribunale federale, inaugurata nel 2011 e confermata nel 2019 in occasione dell'annullamento del primo referendum federale della storia, essa non impedisce di rimettere in discussione il risultato di un referendum federale in un secondo momento, una volta che tale risultato sia stato convalidato dal Consiglio federale. In questa giurisprudenza, il Tribunale federale ha accettato, come aveva fatto in precedenza per le votazioni cantonali, che è possibile contestare retroattivamente, tramite un ricorso in materia di diritto pubblico, e a determinate condizioni specifiche, la validità o la legalità di un referendum federale anche dopo la sua convalida da parte del Consiglio federale e ben oltre la scadenza del termine di ricorso "ordinario", se risulta che il referendum è stato inficiato da irregolarità scoperte a posteriori e che non potevano essere fatte valere prima. Si parla talvolta di revisione "retroattiva" - o di tutela giuridica "retroattiva" o "successiva" ("nachträgliche Prüfung") - della regolarità di un referendum federale.

21 È noto che, in una successiva sentenza del 23 marzo 2021, il Tribunale federale ha in qualche modo corretto e qualificato la propria giurisprudenza e ha considerato eccezionale, e soggetta a condizioni rigorose, la possibilità di contestare a posteriori i (risultati delle) votazioni federali, possibilità che tuttavia non ha formalmente messo in discussione.

22 Da questa giurisprudenza si evince che - contrariamente a quanto indicato dal messaggio del Consiglio federale del 1975 - la convalida da parte del Consiglio federale dei risultati di una votazione ai sensi dell'art. 15 cpv. 1 LDP non è o non è più assolutamente definitiva, ovvero che questo "risultato [non è più] irrevocabilmente stabilito". Come sottolinea un autore, "la convalida non svolge più completamente questo ruolo storico", nella misura in cui "la giurisprudenza ammette ora, a determinate condizioni, che uno scrutinio può o deve essere soggetto a controllo giudiziario dopo la sua convalida".

Un'altra questione sollevata da questa giurisprudenza, sempre in relazione all'articolo 15, paragrafo 1, della LDP, è se, in caso di annullamento di una votazione da parte del Tribunale federale, il Consiglio federale sia obbligato a rivedere o annullare parzialmente la sua ordinanza di convalida. Nella sua sentenza del 10 aprile 2019, il Tribunale federale ha deciso che il Consiglio federale è obbligato ad "adeguare d'ufficio il suo decreto di convalida alla nuova sentenza del Tribunale federale", altrimenti si troverebbe "in conflitto con il suo dovere, ai sensi dell'articolo 182, paragrafo 2, della Costituzione federale, di garantire l'esecuzione delle sentenze emesse dalle autorità giudiziarie federali". Il Consiglio federale ha giustificato questa ingiunzione e l'ha seguita, abrogando parzialmente il decreto di convalida del voto del 28 febbraio 2016 con decisione del 21 giugno 2019. Tuttavia, alcuni studiosi di diritto ritengono che ciò non avrebbe dovuto - e non dovrebbe - avvenire. 23

B. Paragrafo 2: pubblicazione (della convalida) dei risultati sulla Gazzetta federale

Il paragrafo 2 dell'articolo 15 stabilisce che "l'ordinanza di convalida è pubblicata nella Gazzetta federale". Questa disposizione, che esisteva già nella versione originale del 1976 dell'Atto e che da allora non è stata modificata, non richiede molti commenti. Il massimo che si può dire è che rientra nella categoria delle pubblicazioni nel Foglio federale di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera g), della legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte di leggi federali e sul Foglio federale (Legge sulle pubblicazioni ufficiali, LPubl). Secondo tale disposizione, "altri testi che devono essere pubblicati in base alla legislazione federale" sono pubblicati nel Foglio federale. 24

Dalla formulazione e dal sistema dell'art. 15 della LDP - oltre che da una semplice logica - si evince che la pubblicazione (convalida) dei risultati nel Foglio federale segue la loro convalida da parte del Consiglio federale. 25

Attualmente, il decreto di convalida (cfr. N 17) viene generalmente pubblicato nel Foglio federale da due a cinque mesi dopo la votazione. Nel frattempo, tuttavia, i risultati ufficiali provvisori sono pubblicati sul sito web della Cancelleria federale. 26

C. Paragrafo 3: entrata in vigore delle modifiche della Costituzione federale

27 Il paragrafo 3 dell'articolo 15, anch'esso rimasto invariato dall'entrata in vigore della legge nel 1978, prevede che "le modifiche della Costituzione entrano in vigore non appena sono state accettate dal popolo e dai Cantoni, a meno che il progetto di legge non disponga diversamente".

28 La disposizione, che non è stata commentata nel Messaggio del Consiglio federale del 1975, si limita a riprodurre, almeno nella sua prima parte, l'art. 195 della Costituzione federale, secondo il quale "la Costituzione totalmente o parzialmente riveduta entra in vigore non appena è stata accettata dal popolo e dai Cantoni". In questo senso, a prima vista potrebbe sembrare superfluo.

29 Tuttavia, questa apparente ripetizione ha lo scopo di ricordare la norma costituzionale e di chiarire, in relazione ai due paragrafi precedenti, che sebbene i risultati di un referendum federale debbano essere prima convalidati dal Consiglio federale (cpv. 1 dell'art. 15 LDP) e poi pubblicati nel Foglio federale (cpv. 2), un processo che richiede un certo periodo di tempo. 2), un processo che richiede un certo tempo, anche perché, come abbiamo visto sopra, comporta l'attesa dell'esito di eventuali ricorsi al Tribunale federale, ciò non impedisce che le modifiche della Costituzione - necessariamente sottoposte a referendum obbligatorio - "entrino in vigore non appena accettate dal popolo e dai Cantoni", cioè senza necessariamente attendere la convalida e la pubblicazione dei risultati della votazione nel Foglio federale. Le revisioni della Costituzione entrano quindi in vigore, in linea di principio, lo stesso giorno della votazione in cui vengono accettate.

30 In questo senso, la prima parte del paragrafo 3 conferma, o ribadisce, per così dire, che la norma costituzionale si applica a prescindere dalla durata della convalida e della pubblicazione dei risultati della votazione, che quindi non hanno alcun effetto sull'entrata in vigore delle modifiche costituzionali.

31 La seconda parte del paragrafo 3, ossia il fatto che gli emendamenti alla Costituzione entrino in vigore non appena accettati dal popolo e dai Cantoni "a meno che il progetto non preveda diversamente", è invece più sorprendente e difficile da inquadrare: questa proposta non conferma o ribadisce più la norma costituzionale, ma al contrario prevede una deroga, o un'eccezione, che non è contenuta nella Costituzione. La norma costituzionale non prevede

tale eccezione ed "è, almeno in apparenza, data come assoluta". Questo nonostante la prassi tolleri eccezioni - come previsto, nello specifico, dall'art. 15 cpv. 3 - anche piuttosto frequenti, nel senso che il progetto di modifica costituzionale sottoposto al voto del popolo e dei Cantoni autorizza talvolta l'Assemblea federale o il Consiglio federale a fissare la data della sua entrata in vigore, come è avvenuto, ad esempio, per la riforma della giustizia, accettata il 12 marzo 2000, ma anche per la stessa nuova Costituzione federale, del 18 aprile 1999.

Se tali deroghe alla regola secondo cui gli emendamenti costituzionali devono entrare in vigore immediatamente dopo la loro accettazione sono relativamente comuni nei progetti emanati dalle autorità, esse esistono talvolta anche in virtù del testo di alcune iniziative popolari. 32

La norma derogatoria, che delega all'Assemblea federale o al Consiglio federale la facoltà di fissare la data di entrata in vigore della modifica costituzionale in un momento successivo, può comparire sia nel testo (costituzionale) sottoposto al voto stesso - ad esempio in una disposizione transitoria - sia nel decreto federale che sottopone tale testo al voto del popolo e dei Cantoni. 33

In ogni caso, pur accettando la prassi e la norma derogatoria di cui all'art. 15 cpv. 3 della LDP, la dottrina giuridica sottolinea in generale che "l'entrata in vigore non dovrebbe essere indebitamente ritardata, in particolare quando spetta al Parlamento o al Governo federale stabilirla, per ragioni democratiche e di certezza del diritto". 34

Va inoltre ricordato che, come sottolinea la letteratura giuridica, occorre distinguere tra l'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali, da un lato, e la loro attuazione, dall'altro, che dipende in particolare dalla loro diretta applicabilità o meno. L'articolo 15 cpv. 3 della LDP, come l'articolo 195 della Costituzione, riguarda solo l'entrata in vigore e non l'attuazione. 35

Infine, va notato che nella letteratura giuridica c'è un certo disaccordo sulla questione della pubblicazione nella Raccolta ufficiale degli emendamenti alla Costituzione. Per alcuni autori, il fatto che la Costituzione stessa fissi in linea di principio la data di entrata in vigore di questi emendamenti, al momento della loro accettazione, significa che non è più necessario pubblicare ufficialmente questi emendamenti nella Raccolta ufficiale. Altri, invece, con i quali concordiamo, ritengono che non sia così e che anche questi 36

emendamenti debbano essere pubblicati, anche se sono già entrati in vigore. In pratica, vengono sempre pubblicati.

D. Paragrafo 4: entrata in vigore provvisoria di un atto

1. Origine e ratio legis della disposizione

37 Il paragrafo 4 dell'art. 15, introdotto nella revisione del 21 giugno 2001, è entrato in vigore il 1° gennaio 2002. 15, introdotto nella revisione del 21 giugno 2001 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2002, "se la modifica della legge non subisce ritardi e il risultato della votazione è indiscutibile, il Consiglio federale o l'Assemblea federale possono, prima dell'emanazione del decreto di convalida, mettere provvisoriamente in vigore una legge o un decreto federale che approva un accordo internazionale"; la disposizione aggiunge che l'autorità in questione può anche, se del caso, "mantenere provvisoriamente in vigore o abrogare una legge dichiarata urgente". Le Camere hanno adottato la proposta del Consiglio federale senza modifiche e senza discussione.

38 Il messaggio del Consiglio federale spiegava la necessità di introdurre questa nuova disposizione come segue:

"Mentre finora le decisioni sui ricorsi e la convalida del risultato di una votazione erano di competenza del Consiglio federale, che prendeva le prime decisioni e convalidava contemporaneamente le seconde, la riforma del sistema giudiziario apportata dalla nuova Costituzione (art. 189 cpv. 1, lett. f, Cost.) ha separato queste due operazioni. Almeno come regola generale, la convalida del risultato del voto da parte del Consiglio federale dovrebbe logicamente avvenire dopo che il Tribunale federale si è pronunciato sui ricorsi presentati da coloro che contestano il risultato. Abbiamo presentato proposte in merito nel messaggio sulla nuova legge sul Tribunale federale (FF 2001 4000). Negli ultimi anni è diventato sempre più evidente che dover aspettare il decreto di convalida per far entrare in vigore un atto legislativo, quando le contingenze del diritto nazionale e internazionale ci impongono di agire rapidamente nell'interesse della collettività, sta causando gravi svantaggi al Paese, che la maggioranza del popolo non vuole. Per quanto riguarda le leggi federali dichiarate urgenti, c'è addirittura il rischio sistematico che cessino di essere in vigore alla fine del periodo di un anno previsto dalla Costituzione, se il decreto di convalida del "sì" del popolo non può essere

emesso in tempo a causa della marea di ricorsi, come mostra la tabella 1 seguente:

Opérations	**Temps minimal nécessaire, en jours**
Publication dans la FF /dans le RO	10 jours
Délai référendaire	100 jours
Contrôle des signatures	30 jours
Fixation de la date de la votation populaire (généralement 4 dates par an)	30 jours
Organisation correcte de la votation, d'après les normes	95 jours
Publication du résultat de la votation dans la feuille officielle du canton, recours devant le gouvernement cantonal et décision sur recours	28 jours
Dépôt du recours	5 jours
Total intermédiaire	*298 jours*
Réserve pour la décision finale du Tribunal fédéral, y compris la notification	37 jours
Procédure jusqu'à l'arrêté de validation du Conseil fédéral	15 jours
Publication dans la FF/dans le RO	15 jours
Total	*365 jours*

Per tutte queste ragioni, quando il risultato della votazione è perfettamente chiaro, l'autorità competente (Consiglio federale o Parlamento) deve essere in grado, anche prima di emanare il decreto di convalida, di mettere provvisoriamente in vigore una legge federale o un decreto di approvazione di un accordo internazionale o di mantenere in vigore una legge federale

urgente, se la modifica della legge (o il suo mantenimento nel caso di una legge urgente) non subisce alcun ritardo (art. 15, cpv. 4, LDP)".

39 Lo stesso messaggio del Consiglio federale riportava anche diversi esempi di leggi federali e accordi internazionali per i quali era stato richiesto un referendum e che erano stati - o dovevano essere - sottoposti a votazione popolare, ma che avevano "dovuto entrare in vigore prima del previsto una volta conosciuto il risultato della votazione, se non immediatamente dopo che il referendum era stato dichiarato un successo". Il messaggio cita poi una decina di casi di questo tipo, tra cui il decreto federale sull'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods e la legge federale sulla partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods del 1992, la legge federale del 9 ottobre 1992 sull'aumento dei dazi all'importazione dei carburanti per autotrazione, nel 1993; i decreti federali sull'adesione e l'approvazione dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nel 1994-1995; le quattro leggi federali sulla riforma delle Poste svizzere, nel 1997, e così via. .

40 Con questo nuovo paragrafo 4, che le Camere hanno adottato senza discussione, il Governo intendeva dare alle autorità - l'Assemblea federale stessa o il Consiglio federale, a seconda dei casi - la facoltà di "mettere provvisoriamente in vigore una legge o un decreto federale che approva un accordo internazionale" senza attendere il decreto di convalida dei risultati della votazione e la sua pubblicazione.

41 Il nuovo paragrafo 4 svolge quindi, per le votazioni federali diverse da quelle sugli emendamenti costituzionali, una funzione in qualche modo analoga a quella del paragrafo 3 per le votazioni sugli emendamenti alla Costituzione. Mentre tali modifiche normalmente entrano in vigore automaticamente (a meno che non vi sia una deroga), cioè senza dover essere "messe in vigore", dal momento della loro accettazione da parte del popolo e dei Cantoni, cioè senza attendere la convalida e la pubblicazione dei risultati, il paragrafo 4 consente alle autorità, a determinate condizioni, di fare lo stesso per atti diversi dalle modifiche costituzionali, cioè di "mettere provvisoriamente in vigore una legge federale o un decreto di approvazione di un accordo internazionale", e di farlo "prima dell'emanazione del decreto di convalida" della votazione popolare.

2. Excursus: art. 15 cpv. 4 LDP e applicazione provvisoria dei trattati ai sensi dell'art. 7b LOGA

Questa facoltà del Consiglio federale di mettere provvisoriamente in vigore determinati atti, in particolare un decreto di approvazione di un trattato internazionale accettato in votazione popolare, senza attendere il decreto di convalida della votazione popolare in questione, non va confusa con l'istituto dell'applicazione provvisoria di un trattato internazionale anche prima della sua approvazione da parte dell'Assemblea federale, istituto introdotto, dopo il cpv. 4 dell'art. 15 LDP, nell'ordinamento federale. 15 LDP, nella Legge federale sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA), con una revisione dell'8 ottobre 2004, in vigore dal 1° gennaio 2005. 42

L'articolo 7b LOGA, la cui formulazione è stata leggermente modificata da una revisione del 21 giugno 2019, in vigore dal 2 dicembre 2019, prevede quindi che "mentre l'approvazione della conclusione o della modifica di un trattato internazionale spetta all'Assemblea federale, il Consiglio federale può decidere o acconsentire alla sua applicazione provvisoria senza l'approvazione dell'Assemblea federale se la salvaguardia di interessi essenziali della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono" (cpv. 1), precisando che "il Consiglio federale può decidere o acconsentire alla sua applicazione provvisoria senza l'approvazione dell'Assemblea federale". 1), precisando che il Governo "rinuncia all'applicazione provvisoria se le commissioni competenti dei due Consigli vi si oppongono" (cpv. 1^{bis}) e che "l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale termina se, entro sei mesi dall'inizio dell'applicazione provvisoria, il Consiglio federale non ha sottoposto all'Assemblea federale il progetto di decreto federale che approva il trattato in questione" (cpv. 2). 43

Non bisogna quindi confondere i due istituti, che sono molto diversi tra loro, sia per la loro portata materiale e temporale, sia per la loro importanza "politica". Mentre l'art. 7b LOGA copre potenzialmente tutti i trattati la cui approvazione è di competenza dell'Assemblea federale, ai sensi dell'art. 166 cpv. 2 della Costituzione, l'art. 15 cpv. 4 LDP si applica, eventualmente, solo ai trattati il cui atto di approvazione - già adottato dall'Assemblea federale - è sottoposto al voto del popolo (referendum facoltativo) o al voto del popolo e dei Cantoni (referendum obbligatorio) ed è stato effettivamente (già) accettato dal voto popolare. Di conseguenza, l'art. 7b LOGA si applica prima dell'approvazione da parte dell'Assemblea federale, mentre l'art. 15 cpv. 4 LDP 44

si applica solo ai trattati già approvati dall'Assemblea federale e anche accettati dal voto popolare, e solo in via provvisoria e per un periodo che va da pochi giorni a un massimo di qualche mese, tra la votazione di approvazione del trattato e la data della sua convalida. Il campo di applicazione dell'art. 15 cpv. 4 della LDP è quindi molto più ristretto di quello dell'art. 7b della LOGA, e la sua importanza notevolmente inferiore.

45 L'applicazione provvisoria, prevista dall'art. 15 cpv. 4 LDP, di un trattato che è stato accettato dal voto popolare, ma la cui convalida non è ancora stata adottata e pubblicata, è ovviamente molto meno sensibile dal punto di vista politico rispetto all'applicazione provvisoria, di cui all'art. 7b LOGA, di un trattato internazionale che non è stato nemmeno approvato dal Parlamento. Per questo motivo, l'applicazione provvisoria è soggetta a condizioni molto rigide, ossia, come recita il testo della legge, l'applicazione provvisoria deve essere necessaria per "salvaguardare gli interessi essenziali della Svizzera e una particolare urgenza", e deve essere approvata a posteriori dall'Assemblea federale.

3. Ritorno all'art. 15 cpv. 4: il suo utilizzo nella pratica e le condizioni di applicazione

46 Dalla sua entrata in vigore nel 2002, l'art. 15 cpv. 4 non è stato quasi mai applicato. La questione sembra essere stata sollevata in alcuni casi, ma si è sempre trovata una soluzione per evitare il ricorso all'entrata in vigore provvisoria - o al mantenimento - nel senso che l'ordinanza di convalida poteva quasi sempre essere emessa e pubblicata prima dell'entrata in vigore dell'atto in questione. Ci si potrebbe anche chiedere se una soluzione, che apparentemente non è stata (o non avrebbe dovuto essere) utilizzata finora, non possa ridurre ulteriormente il rischio di dover ricorrere a un'entrata in vigore provvisoria o a un mantenimento in vigore ai sensi dell'art. 15 cpv. 4 LDP: il fatto di prevedere, almeno nei casi in cui ciò si riveli necessario, decreti di convalida separati per ciascuno (o per alcuni) degli oggetti sottoposti alla stessa votazione popolare. Tale procedura, di decreti di convalida separati o individuali, se necessario, sembra giuridicamente ammissibile, persino raccomandabile, soprattutto dal punto di vista del principio di proporzionalità, in quanto rappresenterebbe una misura più blanda rispetto a quella dell'entrata in vigore provvisoria.

In ogni caso, l'unico caso noto di applicazione dell'art. 15 cpv. 4 si è verificato di recente, nel contesto della prima modifica della legge federale urgente sulle basi giuridiche per le ordinanze del Consiglio federale volte a superare l'epidemia COVID-19 (legge COVID-19), del 25 settembre 2020. Questa prima revisione della legge COVID-19, adottata il 19 marzo 2021, anch'essa sotto forma di legge urgente, è entrata in vigore il 20 marzo 2021, con effetto fino al 31 dicembre 2021 per alcune delle sue disposizioni, ma fino a data successiva al 19 marzo 2022 per altre. Anche questa revisione è stata oggetto di referendum e la votazione popolare si è svolta il 28 novembre 2021, con l'accettazione della legge da parte di circa il 62% dei cittadini che hanno partecipato al voto. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 165 cpv. 2 della Costituzione, questa modifica avrebbe dovuto cessare "di avere effetto un anno dopo la sua adozione da parte dell'Assemblea federale se non è stata accettata dal popolo entro tale termine", ossia prima del 19 marzo 2022. A quella data, tuttavia, il decreto di convalida dei risultati del voto del 28 novembre 2021 non era ancora stato adottato o pubblicato, né era pronto per esserlo, anche a causa dei numerosi ricorsi presentati contro il voto. Il Consiglio federale ha quindi deciso di utilizzare il paragrafo 4 dell'articolo 15 della LDP per mantenere provvisoriamente in vigore le disposizioni in questione della revisione della legge COVID-19, in attesa della convalida dei risultati. Lo ha fatto con decreto dell'11 marzo 2002, pubblicato nel Foglio federale. Il decreto di convalida dei risultati della votazione del 28 novembre 2021 è stato adottato un mese dopo, l'11 aprile 2022. 47

Da questo primo caso di applicazione si evince che la decisione di entrata in vigore - o di mantenimento in vigore - a titolo provvisorio deve essere, per quanto riguarda la forma, pubblicata, e giustamente, in questo caso nel Foglio federale. Per quanto riguarda la competenza a prendere tale decisione, tuttavia, è discutibile se sia il Consiglio federale o l'Assemblea federale a dover decidere sull'entrata in vigore - o il mantenimento in vigore - provvisoria di una legge o di un decreto federale che approva un trattato, e l'articolo 15, paragrafo 4, non è affatto chiaro a questo proposito. Il testo del paragrafo 4 fa riferimento sia al "Consiglio federale o all'Assemblea federale", e dai lavori preparatori sembrerebbe che si intenda "l'autorità competente (Consiglio federale o Parlamento)", a seconda dei casi. Nel caso in questione, tuttavia, la decisione di mantenere provvisoriamente in vigore la revisione della legge sulla COVID-19 è stata presa dal Consiglio federale, anche se la legge rivista in 48

questione non conteneva una clausola che ne delegasse l'entrata in vigore al Consiglio federale.

49 Nel merito, le due condizioni previste per tale entrata in vigore provvisoria, senza attendere la convalida dei risultati della votazione e la loro pubblicazione nel Foglio federale, sono, come esplicitamente indicato nella disposizione, da un lato, che "non vi siano ritardi nella modifica della legge" e, dall'altro, che "il risultato della votazione sia indiscutibile". Per quanto riguarda la prima di queste condizioni, il messaggio del Consiglio federale cita i "gravi svantaggi per il Paese, che la maggioranza del popolo non vuole" (dato che il voto popolare ha, per ipotesi, approvato l'atto in questione) che potrebbero derivare dal "dover attendere il decreto di convalida prima di poter far entrare in vigore un atto legislativo, quando le contingenze del diritto nazionale e internazionale ci impongono di agire rapidamente nell'interesse della collettività". Gli esempi di "interessi in gioco" forniti all'epoca nel Messaggio (cfr. N 39) a sostegno dei vari casi citati riguardavano perlopiù, da un lato, la "rappresentanza del nostro Paese" in seno alle organizzazioni internazionali e "una serie di significativi vantaggi aggiuntivi" che il nostro Paese avrebbe potuto trarre dalla sua partecipazione a tali istituzioni e, dall'altro, "gli enormi interessi finanziari in gioco della Confederazione", ovvero "ragioni essenzialmente economiche". Questi esempi non forniscono tuttavia indicazioni molto concrete e, a nostro avviso, la condizione che "non vi siano ritardi nella modifica della legge" non dovrebbe essere accettata troppo facilmente, anche se questa condizione non può essere così rigorosa come la corrispondente condizione che si applica all'applicazione provvisoria dei trattati ai sensi dell'art. 7b LOGA.

50 Per quanto riguarda la legislazione d'urgenza, la condizione è più comprensibile in termini pratici, poiché il rischio è, come si legge anche nel Messaggio, che una legge d'urgenza "cessi di essere in vigore alla fine del periodo di un anno previsto dalla Costituzione se il decreto di convalida del sì del popolo non può essere emanato in tempo a causa della marea di ricorsi", che è appunto l'unico caso, già citato, in cui la disposizione è stata applicata finora. In questo caso, non consentire il mantenimento della legge d'urgenza in via provvisoria avrebbe l'effetto di creare un "vuoto" normativo, per così dire, tra la fine del periodo di un anno previsto dalla Costituzione, in cui la legge d'urgenza cesserebbe di essere in vigore, e il momento dell'emanazione del decreto di convalida dei risultati del voto, in cui la legge riacquisterebbe la

sua validità e tornerebbe in vigore, il che non sarebbe privo di gravi problemi di applicazione della legge nel tempo e di certezza del diritto.

Per quanto riguarda la seconda condizione per l'applicazione dell'articolo 15, paragrafo 4, ossia che "il risultato della votazione sia indiscutibile", questo requisito si riferisce senza dubbio al risultato della votazione stessa, e in particolare al suo grado di chiarezza, ossia alla differenza del numero di voti. Quanto più chiaro è il risultato e quanto maggiore è la differenza dei voti, tanto più facile sarà l'applicazione dell'art. 15 cpv. 4; viceversa, quanto più stretto è il risultato, tanto maggiore sarà la moderazione che l'autorità dovrà esercitare nell'applicare la disposizione. Tuttavia, si può anche ipotizzare che la vicinanza del risultato - la differenza nel numero di voti - non sia l'unico fattore decisivo e che anche la natura, o la gravità, delle contestazioni all'esito di una votazione, nelle eventuali procedure di ricorso aperte, possa giocare un ruolo. Quanto più gravi sono le contestazioni, e quanto più è probabile che portino all'annullamento del voto, tanto maggiore sarà la moderazione che l'autorità competente dovrà esercitare nell'applicare l'articolo 15, paragrafo 4. Al contrario, se i ricorsi pendenti riguardano contestazioni di scarsa gravità, in particolare irregolarità che non sono a priori suscettibili di portare all'annullamento del voto, l'autorità dovrebbe avere un maggiore margine di manovra nel decidere se avvalersi o meno della possibilità offerta dall'articolo 15, paragrafo 4. 51

In ogni caso, come abbiamo visto, le autorità federali hanno finora mostrato una certa moderazione, e a ragione, nell'uso di questa disposizione. 52

L'autore desidera ringraziare Beat Kuoni, esperto legale del Dipartimento dei diritti politici della Cancelleria federale, per l'attenta revisione di questo contributo e per i suoi preziosi suggerimenti.

BIBLIOGRAFIA

Aubert Jean-François, Art. 195, in : Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999, Bâle 2003, pp. 1501-1502.

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Biaggini Giovanni, Eine verzwickte Angelegenheit: Die nachträgliche Prüfung der Regularität einer eidgenössischen Volksabstimmung – Bemerkungen zu

den Entscheidungen des Bundesrates (vom 29.6.2011 [VPB 2012.5] und des Bundesgerichts vom 20.12.2011 [BGE 138 I 61] in Sachen Volksabstimmung über das «Unternehmenssteuerreformgesetz II» vom 24.2.2008, in : ZBl 2012, pp. 429-441 (cité : *nachträgliche Prüfung*).

Biaggini Giovanni, Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite, in : ZBl 2019, pp. 532-558 (cité : *Premiere*).

Biaggini Giovanni, Die Volksabstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative vor Bundesgericht, Einblicke in die höchstrichterliche Innovationswerkstatt aus Anlass des Nichteintretensentscheids BGE 147 I 194 und der Abschreibungs-Verfügung vom 23 März 2021, in : ZBl 2021, pp. 614-628 (cité : *Konzernverantwortungsinitiative*).

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich/St. Gall 2020.

Commission des institutions politiques du Conseil des États, Initiative parlementaire. Application à titre provisoire de traités internationaux. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, du 18.11.2003, FF 2004 703 (cité : *Rapport CIP CE 2003*).

Commission des institutions politiques du Conseil des États, Initiative parlementaire. Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences, Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, du 14.5.2018, FF 2018 3591 (cité : *Rapport CIP CE 2018*).

Conseil fédéral, Initiative parlementaire. Application à titre provisoire de traités internationaux. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, du 18.11.2003, Avis du Conseil fédéral, du 18.2.2004, FF 2004 939 (cité : *Avis du Conseil fédéral 2004*).

Conseil fédéral, Initiative parlementaire. Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences, Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, du 14.5.2018, Avis du Conseil fédéral, du 15 août 2018, FF 2018 5405 (cité : *Avis du Conseil fédéral 2018*).

Conseil fédéral, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, du 9.4.1975, FF 1975 I 1337 (cité : *Message 1975*).

Conseil fédéral, Message concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, du 1.9.1993, FF 1993 III 405 (cité : *Message 1993*).

Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, du 30.11.2001, FF 2001 6051 (cité : *Message 2001a*).

Conseil fédéral, Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, du 28.2.2001, FF 2001 4000-4280 (cité : *Message 2001b*).

Conseil fédéral, Message concernant la loi fédérale sur la compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure et sur l'application provisoire des traités internationaux (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et de la loi sur le Parlement), du 4.7.2012, FF 2012 6959 (cité : *Message 2012*).

Dubey Jacques, Quelle autorité pour la chose votée ? A propos du contrôle (dit « rétrospectif ») de la régularité d'une votation fédérale après le délai de recours et la validation du résultat (ATF 138 I 61), in : Eva Maria Belser / Bernard Waldmann (édit.), Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Berne 2005, pp. 3-27 (cité : *Contrôle rétrospectif*).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018. (cité : *Droits fondamentaux*).

Epiney Astrid, Art. 166, in : Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (édit.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015, pp. 2484-2495 (cité : BSK-Epiney).

Fässler David, Die Aufhebung eidgenössischer Volksabtimmungen, Eine Betrachtung zu BGE 145 I 207, in : PJA 2021, pp. 486-494.

Fassbender Bardo, Art. 166, in : Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4e éd., Zurich/St.-Gall 2023, pp. 3990-4008 (cité : SGK-Fassbender).

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, in : ZBl 2017, pp. 415-436.

Graf Martin, Die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen zwischen Verfassungsgrundsätzen und und der «Rücksicht auf die Forderungen der Wirklichkeit», in : ZBl 2015, pp. 455-469.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Lammers Guillaume, Art. 195, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 3529-3535 (cité : CR-Lammers).

Mahon Pascal, Droits politiques, in : Olivier Diggelmann – Maya Hertig Randall – Benjamin Schindler (édit.), Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz, Volume II : État de droit, Droits fondamentaux et droits humains / Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zurich/Bâle/Genève 2020, pp. 1499-1541 (cité : *Droits politiques*).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'État, 4e éd., Berne 2021.

Müller Reto Patrick, Art. 195, in : Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4e éd., Zurich/St.-Gall 2023, pp. 4609-4622 (cité : SGK-Müller).

Schiess Rütimann Patricia M., Art. 195, in : Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (édit.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015, pp. 2826-2831 (cité : BSK-Schiess Rütimann).

Schmid Evelyne, Art. 166, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (édit.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, pp. 3089-3107 (cité : CR-Schmid).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021 (cité : *Staatsrecht*).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 16 LDP

Un commentario di Luka Markić

CITAZIONE SUGGERITA

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 16 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Markić, N. XXX zu Art. 16 BPR.

Titolo terzo: Elezione del Consiglio nazionale

Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 16 Ripartizione dei seggi tra i Cantoni

[1] Per la ripartizione tra i Cantoni dei seggi del Consiglio nazionale sono determinanti i dati sulla popolazione residente delle rilevazioni basate sui registri effettuate nel primo anno civile successivo alle ultime elezioni per il rinnovo integrale del Consiglio nazionale nel quadro del censimento della popolazione ai sensi della legge del 22 giugno 2007 sul censimento.

[2] In base all'attestazione vincolante dei dati sulla popolazione residente ai sensi dell'articolo 13 della legge del 22 giugno 2007 sul censimento, il Consiglio federale stabilisce in maniera vincolante il numero dei seggi

spettante a ciascun Cantone alle successive elezioni per il rinnovo integrale del Consiglio nazionale.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 206
II. confronto giuridico 206
III. Significato della disposizione e contenuto della stessa 207
A. Cpv. 1: Base di calcolo per l'assegnazione dei seggi 207
IV. Excursus: Protezione giuridica 209
Bibliografia 210

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 Dalla fondazione del moderno Stato federale, i seggi del Consiglio nazionale sono stati distribuiti tra i Cantoni in proporzione alla loro popolazione residente. Oltre ai cittadini svizzeri, vengono conteggiati anche gli stranieri, ma non i cittadini svizzeri residenti all'estero. In passato, ci sono stati vari tentativi di cambiare la base di calcolo per la distribuzione dei seggi tra i Cantoni. Tutti i tentativi di riforma parlamentare sono falliti. Anche l'iniziativa popolare (Iniziativa Hochstrasser) lanciata dal consigliere nazionale Candid Hochstrasser (KK/LU), che chiedeva che la ripartizione dei seggi in Consiglio nazionale fosse basata sul numero di cittadini svizzeri, fallì nel 1903 a causa del voto popolare e della maggioranza dei Cantoni.

2 Fino alle elezioni del Consiglio nazionale del 2011, la base per la distribuzione dei seggi tra i Cantoni era il risultato del censimento della popolazione residente (censimento), condotto ogni dieci anni. Con l'entrata in vigore della Legge federale sul censimento della popolazione federale del 22 giugno 2007, completamente rivista, il censimento è ora condotto come indagine anagrafica (art. 4 cpv. 1 Legge sul censimento). I registri ufficiali delle persone della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni servono come base di dati (art. 5 cpv. 2 lett. a Legge sul censimento). Con la revisione totale della Legge sul censimento, è stato rivisto anche l'art. 16 cpv. 1 LDP. Secondo la nuova disposizione, i seggi devono essere ridistribuiti tra i Cantoni per ogni elezione generale. La base per la ripartizione è costituita dai dati dell'indagine anagrafica condotta nel primo anno solare successivo alle ultime elezioni per il rinnovo generale del Consiglio nazionale. Questa nuova disposizione è stata applicata a partire dalle elezioni del Consiglio nazionale del 2015.

II. CONFRONTO GIURIDICO

3 Tutti i Cantoni che prevedono circoscrizioni elettorali per l'elezione del Parlamento stabiliscono le regole per il calcolo dell'assegnazione dei seggi alle rispettive circoscrizioni elettorali, per cui sono ipotizzabili tre varianti. La maggioranza dei Cantoni (ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VD e JU) utilizza il numero di residenti permanenti come base per l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni, così come la Confederazione.

Una minoranza di Cantoni prevede basi di calcolo più ristrette per l'assegnazione dei seggi. Nei Cantoni di Uri, Grigioni e Vallese, la popolazione residente permanente in Svizzera delle circoscrizioni è determinante per l'assegnazione dei seggi. Nel Cantone di Basilea Campagna, il numero dei votanti nell'ultimo referendum federale o cantonale tenutosi almeno dodici mesi prima della data delle elezioni è determinante per l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni. 4

Nei Cantoni Ticino, Neuchâtel e Ginevra, il Gran Consiglio (Gran Consiglio o Grand Conseil) è eletto in un'unica circoscrizione. Pertanto, non è necessario assegnare seggi alle circoscrizioni regionali. Tuttavia, nei Cantoni Ticino e Neuchâtel esistono altre misure per ottenere un'adeguata rappresentanza regionale. Nel Canton Ticino, le liste possono suddividere le proprie proposte elettorali nelle circoscrizioni previste dalla legge per garantire la rappresentanza regionale. Nel Canton Neuchâtel, la Costituzione cantonale stabilisce che la legge deve garantire una rappresentanza equilibrata delle varie regioni del Cantone. Pertanto, la legge di Neuchâtel prevede che ogni regione elettorale riceva un numero minimo garantito di seggi in Gran Consiglio. Questo numero minimo di seggi è calcolato dalla Cancelleria di Stato sulla base del censimento cantonale del penultimo anno precedente l'elezione, basato sulla popolazione residente del Cantone. 5

III. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE E CONTENUTO DELLA STESSA

Gli artt. 16 e 17 LDP sono disposizioni di attuazione dell'art. 149 cpv. 4 Cost. Questa disposizione costituzionale stabilisce che i 200 seggi del Consiglio nazionale sono ripartiti tra i Cantoni in base alla popolazione e che ogni Cantone ha almeno un seggio. L'art. 16 LDP disciplina la base di calcolo e la responsabilità della distribuzione dei seggi tra i Cantoni. L'art. 17 LDP descrive la procedura di assegnazione dei seggi. 6

A. Cpv. 1: Base di calcolo per l'assegnazione dei seggi

La base di calcolo per l'assegnazione proporzionale dei seggi ai Cantoni è la popolazione residente e non il numero di aventi diritto al voto. I dati determinanti per la ripartizione dei seggi del Consiglio nazionale tra i Cantoni sono quelli risultanti dalle rilevazioni anagrafiche effettuate nell'ambito del 7

censimento ai sensi della Legge sul censimento nel primo anno civile successivo alle ultime elezioni per il rinnovo generale del Consiglio nazionale (art. 16 cpv. 1 LDP). La ripartizione dei seggi tra i Cantoni si basa sulla loro quota di popolazione residente permanente in Svizzera (art. 6a CPD in combinato disposto con l'art. 2 lett. d n. 1-3 e 19 lett. a Ordinanza sul censimento). La popolazione residente permanente comprende tutte le persone registrate in Svizzera nel loro luogo di residenza principale.

- le persone di nazionalità svizzera registrate in Svizzera
- gli stranieri al di fuori della procedura d'asilo con un permesso di soggiorno o di domicilio di almeno dodici mesi o un permesso di breve durata per un periodo di soggiorno cumulativo di almeno dodici mesi; e
- persone in procedura d'asilo con una durata complessiva del soggiorno di almeno dodici mesi.

8 In dottrina si sostiene che, per ragioni di teoria costituzionale e democratica, è meglio che la base di calcolo per la distribuzione dei seggi si basi sulla popolazione residente permanente. Ciò è giustificato dal fatto che il Parlamento come organo non rappresenta solo gli aventi diritto al voto, ma piuttosto l'intera popolazione. La limitazione alla popolazione residente in Svizzera, invece, è giustificata dal fatto che quest'ultima è la portatrice ideologica della sovranità popolare. Un'argomentazione simile viene addotta quando si utilizzano come base di calcolo gli aventi diritto al voto. Essi sono i "detentori legali della sovranità popolare". Tuttavia, il numero degli aventi diritto al voto come base di calcolo viene accreditato in dottrina con il fatto che l'uguaglianza del potere di voto sarebbe così meglio preservata. Tutte e tre le basi di calcolo sono compatibili con gli articoli 8 e 34 della Cost. secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale federale.

9 Questa discussione teorica sulla "migliore" base di calcolo per la distribuzione dei seggi è irrilevante per gli Stati che eleggono i loro parlamenti in un'unica circoscrizione e quindi non devono distribuire i seggi. Naturalmente, essi sfuggono a questa "resistenza dei punti di vista". Una circoscrizione unica si rivela una soluzione estremamente elegante a questo proposito.

B. Cpv. 2: Responsabilità per l'assegnazione dei seggi

10 L'art. 16 cpv. 2 LDP stabilisce quale sia l'autorità responsabile della ripartizione dei seggi del Consiglio nazionale tra i Cantoni e su quale base

l'autorità competente debba procedere alla ripartizione. Ai sensi dell'art. 13, frase 1 della Legge sul censimento, il Consiglio federale stabilisce ogni quattro anni le cifre della popolazione e le pubblica nel Foglio federale. A tal fine sono determinanti i dati delle rilevazioni anagrafiche effettuate nel primo anno solare successivo alle elezioni generali del Consiglio nazionale (art. 13, frase 2 della Legge sul censimento). Sulla base di questa determinazione, il Consiglio federale stabilisce allo stesso tempo, con effetto vincolante, il numero di seggi da assegnare ai singoli Cantoni (circoscrizioni) nella successiva elezione generale di rinnovo del Consiglio nazionale. Ciò avviene tramite ordinanza.

Di recente, il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sull'assegnazione dei seggi nel rinnovo generale del Consiglio nazionale, basata sull'art. 16 cpv. 2 LDP e sul decreto del Consiglio federale sul mantenimento dei numeri della popolazione residente permanente alla fine del 2020 del 1° settembre 2021. La presente ordinanza regola l'assegnazione dei seggi ai sensi dell'art. 17 LDP per il rinnovo totale del Consiglio nazionale per la 52a legislatura. Il prossimo aggiornamento dei dati sulla popolazione residente permanente avverrà alla fine del 2024 e sarà determinante per l'assegnazione dei seggi per il rinnovo complessivo del Consiglio nazionale per la 53a legislatura. 11

IV. EXCURSUS: PROTEZIONE GIURIDICA

A livello cantonale, la ripartizione dei seggi parlamentari tra i distretti elettorali è ripetutamente oggetto di controversie legali. Anche a livello federale esiste una possibilità di tutela giuridica per quanto riguarda la distribuzione dei seggi del Consiglio nazionale tra i Cantoni. È vero che l'ordinanza del Consiglio federale sulla distribuzione dei seggi nel rinnovo generale del Consiglio nazionale non può essere impugnata direttamente davanti al Tribunale federale sulla base dell'art. 189 cpv. 4 Cost. Tuttavia, è possibile che l'ordinanza del Consiglio federale possa essere esaminata in via incidentale (in via pregiudiziale) nell'ambito di una contestazione dell'organizzazione cantonale delle elezioni del Consiglio nazionale per quanto riguarda la sua compatibilità con il diritto di livello superiore. Pertanto, gli aventi diritto di voto potrebbero far valere errori di calcolo mediante un reclamo elettorale al governo cantonale (art. 77 lett. c LDP) o un successivo ricorso al Tribunale federale (art. 80 cpv. 1 LDP). 12

Desidero ringraziare Benjamin Böhler, assistente del Centro per la democrazia di Aarau, per l'aiuto nella ricerca del materiale e per i suo preziosi commenti nella revisione del testo.

BIBLIOGRAFIA

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 2016.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bisaz Corsin, § 2 Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich 2018.

Brunner Arthur/Zollinger Marco, Die richterliche Überprüfung von Rechtsverordnungen, in: LeGes 2021.

Giacometti Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1. Aufl., Zürich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 17 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr17, besucht am 15.6.2023.

Müller Boris, Wahlkreisprobleme, in: AJP 2014, S. 1307–1324.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Weber Anina, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP 2010, S. 1373–1380 (zit. Weber, Proporzglück).

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016 (zit. Weber, Wahlrecht).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 17 LDP

Un commentario di Luka Markić

CITAZIONE SUGGERITA

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 17 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Markić, N. XXX zu Art. 17 BPR.

Art. 17 Metodo di ripartizione

I 200 seggi del Consiglio nazionale sono ripartiti tra i Cantoni nel modo seguente:

a. *Ripartizione preliminare*:

il totale della popolazione residente della Svizzera è diviso per 200. Il quoziente arrotondato all'intero immediatamente superiore è quello determinante per la ripartizione preliminare. Ogni Cantone la cui popolazione sia inferiore a questo quoziente ottiene un seggio ed è escluso dalla ripartizione successiva.
Il totale della popolazione residente dei rimanenti Cantoni è diviso per il numero dei seggi restanti. Il quoziente arrotondato all'intero immediatamente superiore è quello determinante per la seconda

ripartizione. Ogni Cantone la cui popolazione sia inferiore a questo quoziente ottiene un seggio ed è escluso dalla ripartizione successiva. L'operazione viene ripetuta fin quando nessuno dei rimanenti Cantoni rientra al di sotto dell'ultimo quoziente di ripartizione.

b. *Ripartizione principale:* Ogni rimanente Cantone ottiene tanti seggi quante volte l'ammontare della sua popolazione contiene l'ultimo quoziente.

c. *Ripartizione completiva:* I seggi rimanenti sono ripartiti tra i Cantoni che ottengono i resti maggiori. Se più Cantoni ottengono resti uguali, sono dapprima esclusi quelli che hanno ottenuto i resti minori dalla divisione della loro popolazione per il primo quoziente determinante. Se vi è ancora parità si procede a sorteggio.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 216
II. Confronto tra le leggi 217
III. Significato della disposizione e suo contenuto 218
A. Procedura di assegnazione frazionaria (maggior numero di resti) 218
1. Distribuzione preliminare (art. 17 lett. a LDP) 219
2. Ripartizione principale (art. 17 lett. b LDP) 220
3. ripartizione residua (art. 17 lett. c LDP) 220
B. Esempio per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023 220
Bibliografia 224

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 La Costituzione federale del 1848 non definiva un numero fisso di seggi per il Consiglio nazionale. L'art. 61 cpv. 1 e 2 della Cost. del 1848 stabiliva piuttosto che gli elettori eleggessero un membro del Consiglio nazionale ogni 20.000 anime della popolazione totale. Il primo Consiglio nazionale contava quindi 111 membri ed era eletto a maggioranza.

2 Con l'introduzione della rappresentanza proporzionale nel 1919 per l'elezione del Consiglio nazionale, fu inizialmente mantenuta la cifra di 20.000 abitanti per Consiglio nazionale. La procedura D'Hondt (oggi nota in Svizzera come procedura Hagenbach-Bischoff) fu utilizzata per distribuire i seggi del Consiglio tra i Cantoni. Solo nel 1931 la cifra di distribuzione fu aumentata a 22 000 abitanti. Nel 1951, poi, si è passati a 23 000 abitanti per membro del Consiglio nazionale.

3 A causa della costante crescita demografica, nel 1962 il Consiglio federale temeva che il numero di membri del Consiglio nazionale potesse passare da 196 a circa 210. Ciò ha indotto il legislatore a creare un sistema di ripartizione dei membri del Consiglio nazionale. Ciò spinse il legislatore a introdurre un numero fisso di seggi per il Consiglio nazionale. Quando nel 1962 il popolo e i Cantoni approvarono la modifica dell'art. 72 Cost. che fissava a 200 il numero dei membri del Consiglio nazionale, i Consigli federali decisero, su richiesta del Consiglio federale, di cambiare il metodo di assegnazione dei seggi dal metodo Hagenbach-Bischoff al metodo Hare/Niemeyer ("metodo di assegnazione ai resti più forti"). Il motivo addotto è che il metodo Hagenbach-Bischoff utilizzato finora favoriva troppo i grandi Cantoni. La nuova procedura entrò in vigore il 12 giugno 1963.

4 Con la creazione della LDP nel 1978, è stata adottata la procedura di assegnazione dei seggi secondo il metodo Hare/Niemeyer. Nel 1993, la disposizione è stata rivista. La revisione dell'art. 17 LDP si è resa necessaria perché nella precedente procedura di ripartizione dei seggi del Consiglio nazionale tra i Cantoni vi era il rischio che un Cantone non ricevesse un seggio raggiungendo la prima cifra di ripartizione ma non la seconda. Un tale esito della procedura avrebbe violato la garanzia costituzionale dei seggi. Per garantire il diritto di ogni Cantone ad almeno un seggio, l'art. 17 lett. a LDP è stato modificato nel senso che la distribuzione anticipata dei seggi in base a

cifre di ripartizione crescenti viene ripetuta finché tutti i Cantoni rimanenti non raggiungono la rispettiva cifra di ripartizione. Non appena ciò avviene, i seggi rimanenti vengono distribuiti proporzionalmente tra i cantoni rimanenti come in precedenza. Con la revisione, la procedura precedente è stata corretta solo in minima parte.

II. CONFRONTO TRA LE LEGGI

I Cantoni sono liberi di scegliere il metodo di assegnazione dei seggi. Per il Tribunale federale non è decisiva la scelta della procedura di assegnazione dei seggi, ma piuttosto il risultato finale dell'assegnazione. I Cantoni utilizzano principalmente due procedure di assegnazione dei seggi, ovvero la procedura di frazionamento o procedura Hare/Niemeyer (procedura di contingentamento con perequazione in base al resto maggiore) e la procedura Sainte-Laguë (procedura di divisore con arrotondamento standard). 5

Come la Confederazione, la maggior parte dei Cantoni (BE, LU, UR, SZ, OW, NW, FR, SO, BS, BL, AI, SG, GR, TG, VD, VS e JU) utilizza il quoziente semplice per la prima assegnazione e la procedura del maggior resto (procedura Hare/Niemeyer) per la restante assegnazione. Secondo questa procedura, la popolazione residente di tutte le circoscrizioni viene divisa per il numero di seggi parlamentari da assegnare. I seggi rimanenti non distribuiti vengono assegnati alle circoscrizioni con il maggior numero di abitanti. 6

Gli altri Cantoni (ZH, GL, ZG, SH, AI e AG) utilizzano il metodo Sainte-Laguë per l'assegnazione dei seggi. In questo caso, la popolazione residente di una circoscrizione viene divisa per il divisore di assegnazione e arrotondata al numero intero più vicino (arrotondamento standard). Il divisore di assegnazione deve essere rideterminato prima di ogni elezione, in modo che la procedura di assegnazione possa assegnare esattamente il numero di seggi di cui dispone il parlamento secondo i requisiti legali. 7

Fino alle elezioni del 2017 per il Gran Consiglio, Neuchâtel era l'unico Cantone a utilizzare il metodo Hagenbach-Bischoff (metodo del quoziente maggiore) per l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni. Nel Cantone di Neuchâtel, il numero di seggi da distribuire (115) è stato aumentato di uno (116), riducendo così il risultato della divisione e il numero di seggi non distribuiti. Per la distribuzione dei seggi non assegnati al primo turno, la popolazione di ogni circoscrizione è stata divisa per il numero di seggi 8

assegnati alla circoscrizione aumentato di uno. I seggi rimanenti sono stati assegnati alle circoscrizioni che avevano il quoziente maggiore. Dalle elezioni del 2021, il Gran Consiglio del Cantone di Neuchâtel (Grand Conseil) viene eletto in un'unica circoscrizione. Non è quindi necessaria una distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni.

9 Anche nei Cantoni Ticino (Gran Consiglio) e Ginevra (Grand Conseil) i parlamenti sono eletti in un'unica circoscrizione. Di conseguenza, anche in questi casi non è prevista l'assegnazione di seggi alle circoscrizioni.

III. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE E SUO CONTENUTO

10 Gli artt. 16 e 17 LDP sono disposizioni di attuazione dell'art. 149 cpv. 4 Cost. Questa disposizione costituzionale stabilisce che i 200 seggi del Consiglio nazionale sono ripartiti tra i Cantoni in base alla popolazione e che ogni Cantone ha almeno un seggio. L'art. 16 LDP disciplina la base di calcolo e la responsabilità della distribuzione dei seggi tra i Cantoni. L'art. 17 LDP descrive la procedura di assegnazione dei seggi. Si tratta - oltre alla procedura di assegnazione del mandato ai sensi degli artt. 40 e segg. LDP - il "cuore del sistema elettorale".

A. Procedura di assegnazione frazionaria (maggior numero di resti)

11 Per l'assegnazione dei 200 seggi del Consiglio nazionale ai Cantoni (circoscrizioni) si applica la procedura del numero frazionario, nota anche come procedura Hare/Niemeyer. In linea di principio, la popolazione di tutti i cantoni viene divisa per il numero di seggi da distribuire. Ogni cantone riceve tanti seggi quanti il risultato della divisione è contenuto nella sua popolazione. I seggi non distribuiti vengono distribuiti ai cantoni con il maggior numero di abitanti rimanenti. In aritmetica, il resto è il numero che rimane dopo una divisione se il numero da dividere (dividendo) non è un multiplo esatto del divisore.

12 La procedura di cui all'art. 17 LDP consiste in una distribuzione preliminare, una distribuzione principale e una distribuzione dei resti.

1. Distribuzione preliminare (art. 17 lett. a LDP)

La procedura di ripartizione dei seggi del Consiglio nazionale tra i Cantoni inizia con la ripartizione preliminare. L'attuazione della ripartizione anticipata è obbligatoria per garantire il diritto costituzionale di ogni Cantone ad almeno un seggio in Consiglio nazionale (art. 149 cpv. 4 frase 2 Cost.). Questo diritto al seggio deriva dal fatto che ogni Cantone forma un distretto elettorale per le elezioni del Consiglio nazionale (art. 149 cpv. 3 Cost.). Questa disposizione è rilevante per quei Cantoni che, a causa della loro scarsa popolazione, rimarrebbero a mani vuote nella ripartizione senza una garanzia di seggi. Con 8.670.300 abitanti in Svizzera, i Cantoni di Uri (36.819), Obvaldo (38.108), Glarona (40.851) e Appenzello Interno (16.293) sarebbero attualmente a mani vuote nella distribuzione dei seggi senza questo diritto di seggio costituzionalmente garantito, poiché non raggiungono la cifra di rappresentanza di 43.352 abitanti. La cifra di rappresentanza si calcola dividendo la popolazione per il numero di seggi del Consiglio nazionale (8.670.300 / 200). La garanzia costituzionale dei seggi e la relativa ripartizione anticipata comportano inevitabilmente una limitazione dell'uguaglianza del potere di voto, poiché gli elettori eleggibili dei piccoli Cantoni non contano in egual misura nella ripartizione dei seggi rispetto al resto degli elettori eleggibili. 13

Ai fini della ripartizione anticipata, la popolazione della Svizzera viene divisa per 200. Il numero intero immediatamente superiore al risultato è il più alto. Il numero intero immediatamente superiore al risultato costituisce il primo numero di distribuzione. Ogni Cantone la cui popolazione non raggiunge questa prima cifra di ripartizione riceve un seggio nel Consiglio nazionale e viene eliminato da un'ulteriore ripartizione. 14

Successivamente, la popolazione residente dei restanti cantoni viene divisa per il numero di seggi non ancora assegnati. Il numero intero immediatamente superiore al risultato costituisce il secondo numero di distribuzione. Ogni cantone che non raggiunge questo numero riceve un seggio nel Consiglio nazionale e viene eliminato da un'ulteriore ripartizione. Questa procedura viene ripetuta finché i cantoni rimanenti non raggiungono l'ultimo numero di ripartizione. Questa ripetizione è necessaria affinché nessun Cantone rimanga a mani vuote dopo la procedura di ripartizione. 15

2. Ripartizione principale (art. 17 lett. b LDP)

16 Nella ripartizione principale, i seggi sono distribuiti tra i Cantoni secondo il principio della rappresentanza proporzionale. Ogni cantone rimanente che non ha ancora ottenuto un seggio nella ripartizione preliminare riceve tanti seggi quanti ne contiene la popolazione dell'ultima ripartizione. Ciò significa che la popolazione di ogni cantone viene divisa per l'ultima cifra di distribuzione. Il numero prima della virgola corrisponde al numero di seggi che il cantone riceve nella ripartizione principale. Il numero dopo la virgola (numero residuo) è rilevante per la distribuzione residua nella fase successiva.

3. ripartizione residua (art. 17 lett. c LDP)

17 Dopo la distribuzione preliminare e quella principale, rimangono dei seggi da distribuire. Questi vengono distribuiti nell'ambito della ripartizione residuale. In questo processo, i seggi rimanenti vengono distribuiti tra i Cantoni con il maggior numero di seggi rimanenti risultanti dalla ripartizione principale. Se più cantoni hanno lo stesso numero di seggi rimanenti, vengono eliminati nell'ordine del più piccolo resto risultante dalla divisione della loro popolazione per il primo numero di distribuzione. Se anche questi resti sono uguali, la decisione viene presa per sorteggio. In questo modo tutti i 200 seggi del Consiglio nazionale vengono distribuiti tra i Cantoni.

B. Esempio per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023

18 Sulla base dei dati relativi alla popolazione residente permanente alla fine del 2020, la procedura di ripartizione per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023 viene eseguita di seguito in base alle regole dell'art. 17 lett. a-c LDP:

19 Secondo l'art. 1 del decreto del Consiglio federale sul mantenimento delle cifre della popolazione residente permanente alla fine del 2020 del 1° settembre 2021, la popolazione residente è di 8 670 300 persone. Questo dato è ricavato dalle cifre della popolazione residente dei singoli Cantoni:

Kanton	Wohnbevölkerung Ende 2020	Kanton	Wohnbevölkerung Ende 2020
Zürich	1 553 423	Schaffhausen	83 107

Bern	1 043 132	Appenzell A.Rh.	55 309
Luzern	416 347	Appenzell I.Rh.	16 293
Uri	36 819	St. Gallen	514 504
Schwyz	162 157	Graubünden	200 096
Obwalden	38 108	Aargau	694 072
Nidwalden	43 520	Thurgau	282 909
Glarus	40 851	Tessin	350 986
Zug	128 794	Waadt	814 762
Freiburg	325 496	Wallis	348 503
Solothurn	277 462	Neuenburg	175 894
Basel-Stadt	196 735	Genf	506 343
Basel-Landschaft	290 969	Jura	73 709
		Schweiz	**8 670 300**

Sulla base di queste cifre, deve essere effettuata la distribuzione anticipata (art. 17 lett. a 1-3 LDP). Secondo l'art. 17 lett. a n. 1 LDP, la cifra della popolazione residente deve essere divisa per 200 (8 670 300 / 200 = 43 351,5). Il numero intero immediatamente superiore al risultato costituisce la prima cifra di ripartizione (43 352). Ogni cantone la cui popolazione non raggiunge questo numero riceve un seggio. Di conseguenza, i cantoni di Uri, Obvaldo, Glarona e Appenzello Interno ricevono un seggio ciascuno. Questi cantoni vengono eliminati per un'ulteriore ripartizione. 20

La popolazione residente dei restanti Cantoni viene quindi divisa per il numero di seggi non ancora assegnati, ai sensi dell'art. 17 lett. b n. 2 LDP (8 538 229 / [200-4] = 43 562,3929). Il numero intero immediatamente superiore al risultato costituisce il secondo numero di assegnazione (43 563). Ogni cantone la cui popolazione non raggiunge questo numero riceve un seggio. Questo è solo il Cantone di Nidvaldo. Esso viene eliminato da un'ulteriore ripartizione. 21

22 Ai sensi dell'art. 17 lett. a n. 3 LDP, questa procedura deve essere ripetuta fino a quando i cantoni rimanenti non raggiungono la cifra finale di assegnazione. Di conseguenza, la popolazione residente dei cantoni rimanenti viene nuovamente divisa per il numero di cantoni non ancora assegnati (8 494 709 / [196-1] = 43 562.6103). Il numero intero immediatamente superiore al risultato costituisce il terzo numero di ripartizione (43 563). Questo numero è raggiunto da tutti i Cantoni. È quindi anche l'ultimo numero di distribuzione, che conclude la distribuzione anticipata ai sensi dell'art. 17 lett. a LDP. Nella ripartizione preliminare, un totale di cinque seggi del Consiglio nazionale sono stati distribuiti ai Cantoni con la popolazione più bassa.

23 Segue la distribuzione principale ai sensi dell'art. 17 lett. b LDP. Ogni cantone rimanente che non ha ancora ricevuto un seggio nella ripartizione preliminare riceve ora tanti seggi quanti ne contiene il dato dell'ultima ripartizione (43 563):

Hauptverteilung		
Zürich	1 553 423 / 43 563 = 35.6592292	(35 Sitze, Rest: 28 718)
Bern	1 043 132 / 43 563 = 23.9453665	(23 Sitze, Rest: 41 183)
Luzern	416 347 / 43 563 = 9.5573537	(9 Sitze, Rest: 24 280)
Schwyz	162 157 / 43 563 = 3.72235613	(3 Sitze, Rest: 31 468)
Zug	128 794 / 43 563 = 2.95649978	(2 Sitze, Rest: 41 668)
Freiburg	325 496 / 43 563 = 7.47184537	(7 Sitze, Rest: 20 555)
Solothurn	277 462 / 43 563 = 6.36921241	(6 Sitze, Rest: 16 084)
Basel-Stadt	196 735 / 43 563 = 4.51610312	(4 Sitze, Rest: 22 483)
Basel-Landschaft	290 969 / 43 563 = 6.6792691	(6 Sitze, Rest: 29 591)
Schaffhausen	83 107 / 43 563 = 1.90774281	(1 Sitz, Rest: 39 544)
Appenzell A.Rh.:	55 309 / 43 563 = 1.26963249	(1 Sitz, Rest: 11 746)
St. Gallen	514 504 / 43 563 = 11.8105732	(11 Sitze, Rest: 25 311)
Graubünden	200 096 / 43 563 = 4.59325574	(4 Sitze, Rest: 25 844)

Aargau	694 072 / 43 563 = 15.9326034	(15 Sitze, Rest: 40 627)
Thurgau	282 909 / 43 563 = 6.49424971	(6 Sitze, Rest: 21 531)
Tessin	350 986 / 43 563 = 8.05697496	(8 Sitze, Rest: 2 482)
Waadt	814 762 / 43 563 = 18.7030737	(18 Sitze, Rest: 30 628)
Wallis	348 503 / 43 563 = 7.99997704	(7 Sitze, Rest: 43 562)
Neuenburg	175 894 / 43 563 = 4.03769254	(4 Sitze, Rest: 1 642)
Genf	506 343 / 43 563 = 11.6232353	(11 Sitze, Rest: 27 150)
Jura	73 709 / 43 563 = 1.69200927	(1 Sitz, Rest: 30 146)

Nella ripartizione principale è stato possibile distribuire 182 seggi tra i Cantoni. Si conclude così la procedura ai sensi dell'art. 17 lett. b LDP.

Nella ripartizione preliminare (5 seggi) e nella ripartizione principale (182 seggi), è stato possibile distribuire un totale di 187 seggi. Restano 13 seggi da distribuire. Questi seggi rimanenti sono distribuiti in base all'art. 17 lett. c LDP (distribuzione residuale) tra i Cantoni con il maggior numero di seggi rimanenti dalla distribuzione principale. I tredici seggi residui più grandi si trovano nei seguenti cantoni: Vallese, Zugo, Berna, Argovia, Sciaffusa, Svitto, Vaud, Giura, Basilea Campagna, Zurigo, Ginevra, Grigioni e San Gallo. Questi tredici Cantoni ricevono ciascuno un seggio aggiuntivo. In questo modo vengono distribuiti tutti i 200 seggi. La distribuzione rimanente ai sensi dell'art. 17 lett. c LDP è completata prima del previsto; nessun Cantone raggiunge lo stesso numero rimanente. Pertanto, non è necessaria una decisione per sorteggio. 24

In base al calcolo di cui sopra, la distribuzione dei seggi del Consiglio nazionale tra le circoscrizioni (cantoni) è la seguente: 25

Kanton	Sitze	Kanton	Sitze
Zürich	36	Schaffhausen	2
Bern	24	Appenzell A.Rh.	1
Luzern	9	Appenzell I.Rh.	1

Uri	1	St. Gallen	12
Schwyz	4	Graubünden	5
Obwalden	1	Aargau	16
Nidwalden	1	Thurgau	6
Glarus	1	Tessin	8
Zug	3	Waadt	19
Freiburg	7	Wallis	8
Solothurn	6	Neuenburg	4
Basel-Stadt	4	Genf	12
Basel-Landschaft	7	Jura	2
		Schweiz	**200**

Desidero ringraziare Benjamin Böhler, professore assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per il suo aiuto nella ricerca del materiale e per suoi preziosi commenti durante la revisione del testo.

BIBLIOGRAFIA

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 2016.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bisaz Corsin, § 2 Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich 2018.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Hare Thomas, The Machinery of Representation, London 1857.

Hare Thomas, On the application of a new statistical method to the ascertainment of the votes of majorities in a more exhaustive manner, in: Journal of the Statistical Society of London 1860, S. 337–356.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 16 und 20 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, https://onlinekommentar.ch/de, besucht am 15.6.2023.

Müller Peter Felix, Das Wahlsystem – Neue Wege der Grundlegung und Gestaltung, Zürich 1959.

Niemeyer Horst, Verhältniswahlverfahren, in: Mathematik lehren 1998, S. 59–65.

Pukelsheim Friedrich, Sitzzuteilungsmethoden, Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlsystemen, Berlin et al. 2016.

Seitz Werner, Wie sich die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone über die Zeit verändert hat, in: DeFacto, https://www.defacto.expert/2017/08/31/wie-sich-der-verteilungsmodus-der-nationalratssitze-auf-die-kantone-ueber-die-zeit-veraendert-hat/, besucht am 28.4.2023.

Weber Anina, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP 2010, S. 1373–1380 (zit. Weber, Proporzglück).

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016 (zit. Weber, Wahlrecht).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 19 LDP

Un commentario di Luka Markić

CITAZIONE SUGGERITA

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 19 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Markić, N. XXX zu Art. 19 BPR.

Art. 19 Data dell'elezione

[1] Le elezioni per la rinnovazione ordinaria del Consiglio nazionale avvengono la penultima domenica di ottobre. Il governo cantonale indice per il termine più vicino possibile le elezioni suppletorie e complementari.

[2] Per la rinnovazione straordinaria a tenore dell'articolo 193 capoverso 3 della Costituzione federale, la data è stabilita dal Consiglio federale.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 229
II. Confronto tra le leggi 229
III. Significato della norma e contenuto della disposizione 231
A. cpv. 1, frase 1: data del rinnovo generale ordinario 231
B. cpv. 1 frase 2: Data delle elezioni parziali e suppletive 231
C. cpv. 2: Data del rinnovo generale straordinario 233
Bibliografia 235

I. STORIA DELLE ORIGINI

Le prime elezioni per la nomina del Consiglio nazionale dopo la fondazione del moderno Stato federale non si svolsero in una data uniforme. Si tennero in giorni diversi tra il 1° e il 27 ottobre 1848. Sebbene la Tagsatzung non abbia fissato un giorno specifico per le prime elezioni, ha almeno incaricato i Cantoni in una risoluzione di "eleggere immediatamente i membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati [...]". Tuttavia, era necessario che le elezioni si svolgessero prima del 6 novembre 1848, poiché la sessione costitutiva dell'Assemblea federale (Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati) era prevista per quella data a Berna. 1

Con l'entrata in vigore della Legge federale sull'elezione dei membri del Consiglio nazionale del 21 dicembre 1850, l'ultima domenica di ottobre alla fine del mandato fu designata come giorno delle elezioni. Questa data è stata confermata con l'entrata in vigore della Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919. Pertanto, le elezioni per il rinnovo generale ordinario del Consiglio nazionale per gli anni dal 1851 al 1975 si sono tenute l'ultima domenica di ottobre di ogni anno. 2

Dal 1979, le elezioni del Consiglio nazionale si tengono la penultima domenica di ottobre. La data è stata anticipata di una settimana dalla Legge federale sui diritti politici, entrata in vigore nel 1978. Il motivo per cui la data è stata anticipata è che il periodo tra l'ultima domenica di ottobre (giorno delle elezioni) e la sessione costitutiva del Consiglio nazionale, che (fino alle elezioni del 1999) si è svolta l'ultimo lunedì di novembre, era molto breve per determinare e verificare i risultati delle elezioni e per risolvere eventuali reclami elettorali. Pertanto, al momento della creazione della LDP, il Consiglio federale ha proposto di anticipare di una settimana la data delle elezioni del Consiglio nazionale. L'anticipazione della data delle elezioni per il rinnovo generale e anche l'art. 19 CPD nel suo complesso sono stati adottati dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati senza discussione. 3

II. CONFRONTO TRA LE LEGGI

A differenza della Confederazione, la maggior parte dei Cantoni non prevede una data per l'elezione (giorno delle elezioni) del Parlamento cantonale stabilita dalla Costituzione o dalla legge. In questi cantoni il giorno delle 4

elezioni è fissato dall'autorità elettorale (BE, LU, UR, SZ, OW, GL, SO, BS, BL, SH, AR, SG, TG, VD). I decreti cantonali sui diritti politici prevedono talvolta un periodo alla fine di una legislatura in corso in cui le elezioni devono aver luogo, e anche in questo caso la data specifica è stabilita dall'autorità elettorale:

- ZH: tra gennaio e aprile dell'anno elettorale.
- NW: entro il 15 aprile dell'anno elettorale.
- FR: nel quarto trimestre dell'anno elettorale
- AI: una settimana dopo la Landsgemeinde ordinaria negli anni delle elezioni per il rinnovo generale del Consiglio nazionale o, se il distretto ha introdotto l'elezione per ballottaggio, al più tardi la terza domenica di maggio
- GR: a maggio o giugno dell'anno elettorale
- AG: al più tardi nel mese di ottobre dell'anno di elezione
- TI: in un giorno di aprile dell'anno elettorale
- NE: nel mese di aprile dell'anno elettorale
- GE: tra il 1° marzo e il 30 aprile dell'anno elettorale.

5 Solo tre Cantoni, come la Confederazione, prevedono un giorno elettorale specifico fissato per legge:

- ZG: prima domenica di ottobre dell'anno elettorale
- VS: prima domenica di marzo dell'anno elettorale
- JU: penultima domenica di ottobre dell'anno elettorale.

6 Le date delle elezioni stabilite per legge possono essere modificate solo per via costituzionale o legislativa. Esse offrono quindi una certa sicurezza giuridica e di pianificazione per tutti gli attori politici e per gli elettori aventi diritto, poiché le date per l'elezione del Parlamento sono note da decenni. Nei cantoni in cui è l'autorità elettorale a stabilire la data specifica delle elezioni, l'accordo può essere soggetto a influenze politiche. Se questo diventa un problema politico nel periodo precedente, può anche influenzare le elezioni. Ad esempio, in occasione delle elezioni di rinnovo del 2023 per i consigli

cantonali e governativi del Cantone di Zurigo, è sorta una controversia in merito all'accordo sulla data delle elezioni, in quanto il consiglio governativo aveva fissato la data delle elezioni prima del solito (febbraio anziché aprile) e ha dovuto quindi sopportare l'accusa di aver "impedito una vera campagna elettorale".

Per le elezioni parziali o suppletive, i Cantoni, in accordo con la Confederazione, prevedono che la data sia fissata dall'autorità elettorale. 7

III. SIGNIFICATO DELLA NORMA E CONTENUTO DELLA DISPOSIZIONE

L'art. 19 LDP stabilisce la data per l'elezione del Consiglio nazionale per le elezioni generali ordinarie ai sensi dell'art. 149 Cost. e la competenza a stabilire la data per le elezioni suppletive e parziali ai sensi degli artt. 51 e 56 LDP e per le elezioni generali straordinarie ai sensi dell'art. 193 cpv. 3 Cost. 8

A. cpv. 1, frase 1: data del rinnovo generale ordinario

Secondo l'art. 19 cpv. 1, frase 1 LDP, le elezioni per il rinnovo generale ordinario del Consiglio nazionale, che ha luogo ogni quattro anni (art. 149 cpv. 2, frase 2 Cost.), si svolgono la penultima domenica di ottobre. Poiché la data delle elezioni è prevista dalla legge, può essere modificata solo per via legislativa (art. 164 cpv. 1 lett. a Cost.). La menzione della data specifica nella circolare del Consiglio federale ai governi cantonali sull'elezione generale del Consiglio nazionale ha quindi solo un effetto dichiarativo. 9

Grazie alla fissazione per legge della data delle elezioni, le date delle prossime elezioni per il rinnovo generale ordinario sono già note (22 ottobre 2023, 24 ottobre 2027, 19 ottobre 2031, 21 ottobre 2035, 23 ottobre 2039, ecc.) 10

B. cpv. 1 frase 2: Data delle elezioni parziali e suppletive

Il governo del Cantone in cui si svolgeranno le elezioni suppletive o le elezioni parziali è responsabile della determinazione della data delle elezioni parziali (art. 51 LDP) e suppletive (art. 56 LDP) del Consiglio nazionale sulla base dell'art. 19 cpv. 1 frase 2 LDP. Si deve procedere a un'elezione suppletiva se, nelle circoscrizioni in cui deve essere eletto un solo membro del Consiglio nazionale, il membro eletto si dimette dal Consiglio nazionale o muore 11

durante la legislatura. Un'elezione suppletiva è necessaria se il seggio di un membro uscente del Consiglio nazionale non può essere occupato né per successione né per nomina.

12 Il governo cantonale fissa l'elezione alla prima data possibile. L'espressione "prossima data possibile" è un termine giuridico indeterminato. Non è definito dalla legge federale, né ci sono indizi per la sua interpretazione nei materiali. Tuttavia, è ovvio che la disposizione di legge intende garantire che un seggio vacante nel Consiglio nazionale possa essere occupato il prima possibile e che il numero di 200 deputati garantito dall'articolo 149 (1) della Cost. possa essere ripristinato rapidamente. Di conseguenza, un'elezione suppletiva o un'elezione supplementare deve avvenire, in linea di principio, alla data che "si presenta come la prossima possibilità". Di conseguenza, un'elezione suppletiva o un'elezione supplementare dovrebbe aver luogo nella data successiva alla data coperta per i referendum federali dopo che si è verificata la vacanza. Il governo cantonale non è vincolato da queste date vuote. Tuttavia, in applicazione analoga dell'art. 21 cpv. 1 LDP, nel fissare la data deve necessariamente rispettare il termine per la presentazione delle proposte elettorali stabilito dalla legge cantonale. Al momento della fissazione della data delle elezioni, questo termine non deve ovviamente essere ancora scaduto e i partiti e le organizzazioni politiche devono avere tempo sufficiente tra l'ordinanza elettorale e il termine per la presentazione delle proposte elettorali per nominare un candidato all'interno del partito o dell'organizzazione.

13 La disposizione può comportare difficoltà, in particolare se le dimissioni di un membro del Consiglio nazionale avvengono poco prima di un imminente rinnovo generale. A titolo di esempio, si può citare un caso del Canton Appenzello Interno: La Landsgemeinde ha eletto l'allora consigliere nazionale Daniel Fässler (CVP/AI) al Consiglio degli Stati il 28 aprile 2019. Fässler è entrato in carica come Consigliere di Stato il 3 giugno 2019. A causa della regola dell'incompatibilità ai sensi dell'art. 144 cpv. 1 Cost. si è dimesso dal Consiglio nazionale il giorno prima. Il seggio del Consiglio nazionale di Rodi è quindi diventato vacante quattro mesi e mezzo prima delle elezioni generali ordinarie. Tuttavia, il governo cantonale (la Commissione cantonale) si è astenuto dall'indire un'elezione suppletiva per il seggio vacante in Consiglio nazionale. A mio avviso, questa rinuncia è compatibile con il diritto federale. L'art. 19 cpv. 1 frase 2 LDP prevede un certo margine di discrezionalità per i

governi cantonali. I governi cantonali possono rinunciare a ordinare un'elezione suppletiva se le elezioni ordinarie per il rinnovo generale si svolgono entro sei mesi e se il funzionamento del Consiglio nazionale non ne risulta ostacolato. L'organizzazione e lo svolgimento parallelo di un'elezione suppletiva e di un'elezione per il rinnovo generale non solo è sproporzionato, ma il nuovo membro del Consiglio nazionale eletto con l'elezione suppletiva potrebbe, di norma, partecipare solo alla sessione autunnale prima del rinnovo generale a causa degli stretti vincoli temporali. La rinuncia a un'elezione suppletiva poco prima delle elezioni ordinarie per il rinnovo generale non è un evento insolito in Svizzera. Alcuni Cantoni prevedono anche che le elezioni siano organizzate secondo la legge cantonale che prevede la rinuncia alle elezioni suppletive se la vacanza si verifica non più di sei mesi prima delle elezioni ordinarie di rinnovo.

C. cpv. 2: Data del rinnovo generale straordinario

L'art. 19 cpv. 2 CPD disciplina la data del rinnovo generale straordinario del Consiglio nazionale ai sensi dell'art. 193 cpv. 3 Cost. L'art. 193 Cost. disciplina la procedura per la revisione totale della Costituzione federale. Tale revisione può essere proposta dal popolo o da uno dei due Consigli, oppure può essere decisa dall'Assemblea federale (art. 193 cpv. 1 Cost.). Se l'iniziativa proviene dal popolo o se i due Consigli sono in disaccordo, il popolo decide sull'attuazione della revisione totale (art. 193 cpv. 2 Cost.). Se il popolo approva una revisione totale della Costituzione federale, diventa necessaria una revisione totale del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. La data per il rinnovo totale straordinario del Consiglio nazionale è fissata dal Consiglio federale. Sebbene la Costituzione federale non specifichi un termine o un periodo di tempo entro il quale il rinnovo totale deve avvenire, secondo la dottrina unanime deve essere effettuato senza indugio. 14

Se il popolo approva una revisione totale della Costituzione federale, si deve procedere a un rinnovo totale (altrimenti sconosciuto) anche per il Consiglio degli Stati (art. 193 cpv. 3 Cost.). Un rinnovo totale del Consiglio degli Stati non è previsto in linea di principio: Poiché i membri del Consiglio degli Stati sono eletti in base al diritto cantonale (art. 150 cpv. 3 Cost.), la durata del mandato dei membri del Consiglio degli Stati è determinata dalla legge cantonale pertinente. La legge federale non prevede quindi un mandato o una legislatura per il Consiglio degli Stati. Dato che un rinnovo generale del 15

Consiglio degli Stati non ha mai avuto luogo e che dal materiale legislativo sull'art. 19 cpv. 2 LDP non emerge nulla di rilevante, la tempistica per il rinnovo generale del Consiglio degli Stati ai sensi dell'art. 193 cpv. 3 Cost. potrebbe portare a conflitti nella pratica. In particolare, ci si chiede se il Consiglio federale possa anche fissare la data per il rinnovo generale del Consiglio degli Stati sulla base dell'art. 19 cpv. 2 LDP.

16 Nella seconda edizione della loro opera standard "Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft" (I diritti democratici nella Confederazione e nei Cantoni della Confederazione svizzera), Hangartner/Kley/Braun LDP ritengono che, sulla base dell'art. 19 cpv. 2 LDP, il Consiglio federale stabilisca la data del rinnovo generale straordinario senza distinguere tra il rinnovo generale del Consiglio nazionale e quello del Consiglio degli Stati. A mio avviso, tuttavia, l'art. 19 cpv. 2 LDP non è rilevante per il rinnovo generale del Consiglio degli Stati ai sensi dell'art. 193 cpv. 3 Cost. I membri del Consiglio degli Stati devono essere eletti secondo il diritto cantonale anche in caso di rinnovo generale ai sensi dell'art. 193 cpv. 3 Cost. (art. 150 cpv. 3 Cost.). Di conseguenza, ciò significa anche che le autorità designate a questo scopo dalla legge cantonale pertinente determinano la data per il rinnovo complessivo dei loro membri del Consiglio degli Stati. Questa conclusione può essere supportata anche da considerazioni sistematiche: Data la collocazione dell'art. 19 cpv. 2 LDP nel titolo terzo del LDP "Elezione del Consiglio nazionale", si deve presumere che il legislatore abbia inteso l'art. 19 cpv. 2 LDP per disciplinare esclusivamente l'elezione del Consiglio nazionale e quindi esplicitamente per non interferire con la competenza dei Cantoni.

17 Ne consegue che se il popolo approva la revisione totale della Costituzione federale, il Consiglio federale, in base all'art. 19 cpv. 2 LDP, determina in via esclusiva la data per il rinnovo totale straordinario del Consiglio nazionale. Poiché, ai sensi dell'art. 53 cpv. 1 LDP, la sessione costituente deve svolgersi il settimo lunedì successivo all'elezione, la data della sessione costituente del Consiglio nazionale neoeletto sarebbe nota anche con la fissazione della data delle elezioni. Data l'uguaglianza tra il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati (art. 148 cpv. 2 Cost.), è ovvio che la sessione costituente del Consiglio degli Stati - che si terrà per la prima volta dal 1848 - deve svolgersi lo stesso giorno di quella del Consiglio nazionale. Una seduta costitutiva del Consiglio degli Stati sarebbe imprescindibile dal rinnovamento complessivo di entrambi

i Consigli. Ciò significherebbe che i membri del Consiglio degli Stati dovrebbero essere eletti nei Cantoni entro il giorno della seduta costituente. In questo senso, il Consiglio federale potrebbe invitare i Cantoni a tenere le elezioni dei membri del Consiglio degli Stati entro questa data.

Poiché dall'inizio dello Stato federale moderno non si è mai verificato un 18
rinnovo generale di entrambi i Consigli ai sensi dell'art. 193 cpv. 3 della Cost.

Desidero ringraziare Benjamin Böhler, professore assistente presso il Centro per la Democrazia di Aarau, per il suo aiuto nella ricerca del materiale e per i suoi preziosi commenti nella revisione del testo.

BIBLIOGRAFIA

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 193 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Hangartner Yvo/Ehrenzeller Bernhard, Kommentierung zu Art. 193 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1. Aufl., Zürich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Gfeller Katja, Kommentierung zu Art. 51 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr51, besucht am 15.6.2023.

Mahon Pascal/Weerts Sophie, Partie VII Procédures: La procédure d'adaption et de révision de la Constitution fédérale, in: Diggelmann Oliver/Hertig

Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 1883–1911.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 20 LDP

Un commentario di Luka Markić

CITAZIONE SUGGERITA

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 20 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Markić, N. XXX zu Art. 20 BPR.

Art. 20 Decisione per sorteggio

Gli eventuali sorteggi avvengono nel Cantone per ordine del governo cantonale, nella Confederazione per ordine del Consiglio federale.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 239
II. Significato della disposizione 239
A. Aspetti generali 239
B. Confronto tra le leggi 239
III. Commento al testo della norma 240
A. Contenuto della norma 240
B. Chiarimento della norma da parte del DTF 138 II 13 241
Bibliografia 242

I. STORIA DELLE ORIGINI

La Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919 [NWG] conteneva già una disposizione sulla competenza del sorteggio. L'art. 28 NWG recitava: "Se la legge prescrive l'estrazione a sorte, questa è effettuata dal presidente del governo cantonale sotto il controllo di quest'ultimo. L'art. 23 è riservato". La riserva contenuta nell'art. 23 NWG regolava che il Consiglio federale era responsabile del sorteggio nei casi in cui l'elezione ricadeva sulla stessa persona in più circoscrizioni e la persona eletta più di una volta non dichiarava in quale circoscrizione aveva accettato l'elezione. 1

Al momento della creazione della LDP, il Consiglio federale ha proposto un'adozione modificata dell'art. 28 NWG. Invece di indicare direttamente chi è responsabile del sorteggio, come nell'art. 28 NWG, l'art. 20 LDP stabilisce solo quale autorità è responsabile di ordinare il sorteggio in ogni caso. Il nuovo art. 20 LDP è stato giustificato nel messaggio del Consiglio federale con una sola frase: "Questo articolo regola in modo abbastanza generale la procedura per le decisioni tramite sorteggio". Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno adottato il testo legislativo proposto dal Consiglio federale senza discussione. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

L'art. 20 LDP è una classica norma sulla competenza. La disposizione regola l'autorità competente a ordinare il sorteggio in caso di estrazione a sorte nei casi previsti dalla legge. Tuttavia, i casi in cui il sorteggio deve essere effettuato non risultano dall'art. 20 LDP. I casi in cui è applicabile il sorteggio si trovano nell'art. 17 lett. c, nell'art. 41 cpv. 1 lett. f, nell'art. 43 cpv. 3 e nell'art. 47 cpv. 1 frase 3 LDP. 3

B. Confronto tra le leggi

Tutti i Cantoni prevedono nei loro decreti cantonali sui diritti politici una norma di competenza per le elezioni da organizzare secondo il diritto cantonale, che in ogni caso designa una o più autorità per il sorteggio. A differenza della Confederazione, i Cantoni non si limitano a designare 4

l'autorità responsabile di ordinare il sorteggio, ma piuttosto l'autorità che è effettivamente responsabile del sorteggio. Nella maggior parte dei casi, l'autorità responsabile del sorteggio è l'autorità elettorale o l'autorità di vigilanza o il suo membro di presidenza, il suo cancelliere, il suo weibelin o una persona di fiducia. I Cantoni del Giura e del Ticino hanno responsabilità un po' insolite: Nel Canton Giura, il sorteggio viene effettuato dal presidente del Tribunale cantonale (Tribunal cantonal). Nel Canton Ticino, in alcuni casi regolati dalla legge, il sorteggio viene effettuato dall'Ufficio cantonale di accertamento, composto da tre giudici della Corte d'appello cantonale (Tribunale di appello).

5 Le norme cantonali sul sorteggio prevedono solitamente che il sorteggio avvenga alla presenza dei candidati interessati o dei loro rappresentanti, o almeno che essi siano invitati a farlo. Inoltre, le norme cantonali stabiliscono occasionalmente che il sorteggio deve essere effettuato manualmente, che altri membri delle autorità devono essere presenti al sorteggio e che deve essere redatto un verbale del sorteggio.

6 Come curiosità, va segnalata una disposizione del Cantone di Sciaffusa relativa alla competenza del sorteggio nel caso di una cosiddetta "sovraelezione": Se, in un'elezione a maggioranza, il numero di persone che hanno ottenuto la maggioranza assoluta è superiore a quello dei posti da assegnare, e se c'è parità di voti tra le persone, decide il sorteggio effettuato dai candidati.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Contenuto della norma

7 L'art. 20 LDP disciplina in termini generali l'autorità competente a ordinare il sorteggio. Se la decisione per sorteggio è necessaria a livello cantonale, viene

ordinata dal governo cantonale. Le decisioni per sorteggio a livello cantonale sono previste nei seguenti casi disciplinati dalla legge:

- Art. 41 cpv. 1 lett. f LDP: in caso di parità di voti nell'ulteriore assegnazione dei mandati alle liste (rappresentanza proporzionale).
- Art. 43 cpv. 3 LDP: in caso di parità di voti nella determinazione degli eletti e dei sostituti in caso di parità di voti (rappresentanza proporzionale).
- Art. 47 cpv. 1 LDP: in caso di parità di voti (voto a maggioranza).

Se a livello federale è necessario procedere a un sorteggio, ciò avviene per ordine del Consiglio federale. La LDP prevede solo un caso in cui il Consiglio federale può ordinare un sorteggio, nella cosiddetta assegnazione residua dei 200 seggi del Consiglio nazionale ai Cantoni (art. 17 lett. c LDP). 8

B. Chiarimento della norma da parte del DTF 138 II 13

Nella sentenza del 23 novembre 2011 relativa all'elezione del Consiglio nazionale nel Canton Ticino, il Tribunale federale si è occupato in modo più approfondito del sorteggio ai sensi dell'art. 43 cpv. 3 LPD in combinato disposto con l'art. 20 LDP. Nelle elezioni del Consiglio nazionale del 23 ottobre 2011 nel Canton Ticino, sia Marco Romano che Monica Duca Widmer hanno ottenuto esattamente 23.979 voti nella lista "Partito Popolare Democratico + Generazione Giovani (PPD + GG)". Poiché, in base alla ripartizione dei mandati, solo una delle due persone poteva ricevere un mandato, è stato necessario procedere a un sorteggio ai sensi dell'art. 43 cpv. 3 LDP. Il "sorteggio" è stato "estratto" dal programma informatico semiautomatico utilizzato nel Canton Ticino per il conteggio dei voti e la pubblicazione dei risultati. Il computer ha scelto Monica Duca Widmer come Consigliera nazionale. 9

Nella sua sentenza su questo sorteggio, il Tribunale federale ha stabilito diversi requisiti per un sorteggio, specificando così, tra l'altro, anche l'art. 20 LDP: ha affermato che il sorteggio deve essere effettuato dal governo cantonale stesso o da un'autorità incaricata dal governo cantonale. La successiva approvazione di un sorteggio effettuato da un'autorità non competente non soddisfa i requisiti di legge. Poiché le procedure elettorali e di voto che utilizzano ausili tecnici richiedono l'approvazione del Consiglio federale ai sensi dell'art. 84 cpv. 2 LDP, l'uso di un programma informatico 10

semiautomatico senza l'approvazione del Consiglio federale è inammissibile. Secondo il Tribunale federale, l'uso di ausili elettronici nel sorteggio non fornisce garanzie sufficienti per un'uguale probabilità di sorteggio dei candidati (50% a 50%), il che viola anche l'uguaglianza di opportunità di tutti i candidati derivante dalla libertà di elezione e di voto (art. 34 cpv. 2 della Costituzione federale). Inoltre, il sorteggio è stato effettuato prima della necessaria verifica dell'assenza di dubbi sulla correttezza del risultato elettorale ed è stato quindi prematuro. Il Tribunale federale ha respinto un altro ricorso contro il sorteggio ripetuto e si è esplicitamente astenuto dall'imporre ulteriori requisiti alla procedura di sorteggio oltre a quelli dettagliati sopra descritti, ossia il tipo di miscelazione dei lotti, la natura dei contenitori dei lotti o la bendatura della persona che sorteggia.

11 Il sorteggio nel caso ticinese ha dovuto essere ripetuto su istruzione del Tribunale federale, che ha ordinato che il sorteggio manuale fosse ripetuto in pubblico da un membro del governo cantonale o da una delegazione non appartenente al Partito Popolare Democratico. I rappresentanti dei partiti politici e i due candidati interessati dovevano essere invitati al sorteggio. Il sorteggio è stato ripetuto il 25 novembre 2011. Il sorteggio è caduto su Marco Romano, che è quindi diventato consigliere nazionale. Il Tribunale federale ha lasciato aperta la questione se questi requisiti aggiuntivi per il sorteggio nel singolo caso del Ticino debbano essere considerati come prerequisiti per un sorteggio valido. Per ragioni di certezza giuridica, tuttavia, si raccomanda di osservare questi requisiti aggiuntivi anche nei futuri sorteggi.

Desidero ringraziare Benjamin Böhler, assistente del Centro per la democrazia di Aarau, per l'aiuto nella ricerca del materiale e per i suo preziosi commenti nella revisione del testo.

BIBLIOGRAFIA

Biaggini Giovanni, «..., so entscheidet das Los», ZBl 113 (2012), S. 389–390.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBl 118 (2017), S. 415–436.

Tornay Schaller Bénédicte, Le recours au Tribunal fédéral en matière d'élections fédérales, AJP 2017, S. 351–362.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 21 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 21 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 21 LDP N. XXX.

Capitolo 2: Sistema proporzionale

Sezione 1: Candidatura

Art. 21 Termine per la presentazione delle proposte

[1] Il diritto cantonale stabilisce come ultimo termine per la presentazione delle proposte di candidatura un lunedì nel mese di agosto dell'anno delle elezioni e designa l'autorità presso cui devono essere depositate dette proposte.

[2] Le proposte devono giungere al Cantone il più tardi nel giorno previsto come termine per la presentazione.

[3] I Cantoni comunicano senza indugio alla Cancelleria federale tutte le proposte ricevute.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 247
II. Significato della disposizione 247
A. Generale 247
B. Confronto giuridico 248
III. Termine di registrazione elettorale 248
A. Determinazione nella legge cantonale (cpv. 1) 248
B. Data ultima (cpv. 2) 249
C. Notifica alla Cancelleria federale (cpv. 3) 251
I materiali 251
Bibliografia 252

I. STORIA DELLE ORIGINI

La scadenza per la registrazione delle proposte elettorali o la relativa finestra temporale è stata anticipata in più fasi nel corso degli anni. Il motivo è il continuo aumento del numero di liste e candidati e l'anticipazione della distribuzione delle schede elettorali agli elettori. L'aumento incontrollato del numero di liste e candidati comporta un aumento del tempo necessario per il controllo e la compensazione delle proposte elettorali e per la stampa del materiale elettorale. 1

Nella legge federale del 14 febbraio 1919 relativa all'elezione del Consiglio nazionale, il termine per la registrazione era originariamente fissato al 20° giorno (terzultimo lunedì) prima del giorno delle elezioni. Nel 1946 è stato anticipato per la prima volta al 34° giorno (quintultimo lunedì) e nel 1974 al 48° giorno (penultimo lunedì) prima delle elezioni. Questo regolamento è stato incorporato senza modifiche nella nuova Legge federale sui diritti politici del 1976. La revisione della LDP del 1994 ha introdotto una finestra temporale: La legge cantonale poteva ora designare "un lunedì tra il 1° agosto e il 30 settembre dell'anno elettorale" come data ultima per la registrazione al voto. Con la revisione del 2014, la finestra temporale è stata ristretta a "un lunedì del mese di agosto dell'anno elettorale". 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

Il secondo capitolo della CPD contiene le norme sulla rappresentanza proporzionale che si applicano ai 20 Cantoni che hanno più di un seggio in Consiglio nazionale da occupare. La legge elettorale per i Cantoni a rappresentanza proporzionale prevede una procedura di proposta elettorale. Chi desidera candidarsi deve essere formalmente nominato. La legge elettorale del Consiglio nazionale non contiene disposizioni sulla procedura preliminare. Spetta ai partiti e ai gruppi selezionare i propri candidati. La sezione 1 del capitolo 2 contiene le disposizioni sulla procedura di proposta elettorale. L'articolo 21 della LDP disciplina la scadenza per la registrazione elettorale. Una scadenza vincolante per la presentazione delle proposte 3

elettorali serve a garantire una preparazione e uno svolgimento ordinati delle elezioni.

B. Confronto giuridico

4 Anche i Cantoni conoscono una procedura di proposta elettorale (procedura di registrazione) e un termine di registrazione vincolante per le elezioni parlamentari condotte sulla base della rappresentanza proporzionale. Le proposte elettorali devono pervenire alle autorità competenti tra il penultimo lunedì prima del giorno delle elezioni (FR, OW) e l'undicesimo lunedì prima del giorno delle elezioni (BE).

5 Per le diverse disposizioni relative al termine di registrazione elettorale nei Cantoni per le elezioni del Consiglio nazionale, si vedano le spiegazioni riportate di seguito.

III. TERMINE DI REGISTRAZIONE ELETTORALE

A. Determinazione nella legge cantonale (cpv. 1)

6 La data ultima possibile per la presentazione delle proposte elettorali è un "lunedì di agosto dell'anno elettorale". Nell'ambito di questo requisito, i Cantoni determinano il loro termine di presentazione delle proposte elettorali.

7 Ai sensi dell'art. 8a cpv. 1 LDP, ogni Cantone deve comunicare alla Cancelleria federale, entro il 1° marzo dell'anno elettorale, quale lunedì ha fissato come termine per la registrazione elettorale (e se ha fissato il periodo di liquidazione a sette o quattordici giorni, cfr. art. 29 cpv. 4 LDP).

8 Per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023, sei Cantoni hanno scelto la prima data possibile (7 agosto 2023; undicesimo ultimo lunedì o 76° giorno prima del giorno delle elezioni: ZH, BE, GR, AG, TI, GE). Cinque cantoni hanno scelto il decimo-ultimo lunedì (69° giorno) prima della data delle elezioni (SZ, ZG, SO, TG, VS). Quattro cantoni hanno scelto il nono lunedì (BL, SH, SG, VD), cinque cantoni l'ottavo lunedì (LU, FR, BS, NE, JU). In ogni caso, la data deriva da una norma della legge cantonale o dell'ordinanza cantonale, oppure è stata fissata nell'ordinanza elettorale del governo cantonale.

Anche i singoli Cantoni conoscono una data di inizio per la presentazione delle proposte elettorali, come i Cantoni di San Gallo o Turgovia, dove è il governo cantonale a stabilire questa data. Per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023, il Cantone di San Gallo ha fissato al 3 aprile 2023 la data di inizio della presentazione, che precede di circa quattro mesi e mezzo la scadenza per la registrazione elettorale (21 agosto 2023). Nel Canton Turgovia, la prima data possibile per la presentazione delle proposte elettorali è stata fissata al 5 giugno 2023, ben due mesi prima della scadenza per la registrazione (14 agosto 2023). Il Cantone di Vaud ha un termine di presentazione molto breve: per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023, è stato fissato per il periodo dal 14 agosto 2023, ore 8.00, al 21 agosto 2023, ore 12.00. 9

Spetta alla legge cantonale stabilire a quale autorità devono essere presentate le proposte elettorali (art. 21 cpv. 1 LDP, seconda frase). Secondo l'articolo 7a CPD, è il governo cantonale a designare l'organo ufficiale che gestisce e supervisiona gli affari elettorali e riceve le proposte elettorali ("ufficio elettorale cantonale"). I Cantoni hanno designato l'autorità competente in parte per legge, in parte per ordinanza o risoluzione governativa. Di norma, le autorità responsabili delle elezioni sono le cancellerie statali, in alcuni cantoni altre autorità (ad esempio ZH: Ufficio di statistica del Cantone di Zurigo, LU: Dipartimento di giustizia e sicurezza, VD: Service des Communes et du logement). 10

Secondo le tradizionali lettere circolari del Consiglio federale ai governi cantonali per le elezioni del Consiglio nazionale, emesse circa un anno prima del giorno delle elezioni, i governi devono invitare gli elettori a presentare le loro proposte elettorali in tempo utile. Essi richiamano l'attenzione sui termini di presentazione e sui requisiti di contenuto delle proposte elettorali ai sensi degli articoli 21 e segg. LDP. Nei Cantoni, le regole dettagliate del gioco per le prossime elezioni del Consiglio nazionale sono regolarmente stabilite da risoluzioni del Consiglio di governo ("ordinanza elettorale") e annunciate sulle homepage dei Cantoni e nelle gazzette ufficiali, in ogni caso circa sei-dodici mesi prima del giorno delle elezioni. 11

B. Data ultima (cpv. 2)

Le proposte elettorali devono "arrivare" al Cantone al più tardi il giorno della scadenza della registrazione elettorale (secondo il paragrafo 1). Il testo della 12

legge parla di "arrivare", non di "presentare". Ciò significa che le proposte elettorali devono pervenire all'autorità elettorale entro la scadenza. L'invio tempestivo non rispetta la scadenza - a differenza, ad esempio, dei ricorsi amministrativi e dei procedimenti giudiziari. Il Consiglio federale lo afferma esplicitamente nelle sue circolari sulle elezioni del Consiglio nazionale e le istruzioni e le informazioni elettorali dei governi cantonali fanno riferimento a questo fatto. Analoga è la regolamentazione relativa alla presentazione dei referendum facoltativi ai sensi dell'articolo 59a LDP: per essere validamente presentati, i fogli di firme devono "arrivare" alla Cancelleria federale entro la scadenza del referendum.

13 I Cantoni stabiliscono tempi diversi per la presentazione tempestiva alla data di scadenza. Per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023, sono stati stabiliti i seguenti orari per l'ultima presentazione possibile delle proposte elettorali: ore 9.00: BS; ore 12.00: BE, LU, FR, BL, GR, AG, VD, VS, GE, JU; ore 16.30: SZ, TG; ore 17.00: ZH, ZG, SO, SH, SG, NE; ore 18.00: TI. Tutti questi orari sono considerati ammissibili. La stessa LDP riconosce un termine di deposito alle 12.00 per i Cantoni che prevedono la possibilità di un silenzio elettorale in caso di elezione a maggioranza (art. 47 cpv. 2 LDP).

14 Il termine di presentazione è un termine di decadenza, non un obbligo d'ordine. Una proposta elettorale presentata in ritardo non è valida. Questa conseguenza giuridica è implicita nella formulazione dell'art. 21 cpv. 2 LDP ("deve pervenire entro il (...)"). Talvolta è esplicitamente indicata nei regolamenti elettorali cantonali per le elezioni del Consiglio nazionale. La scadenza, compresa l'ora precisa indicata, è un momento vincolante. Le procedure di proposta elettorale sono caratterizzate da un certo rigore formale. Il rispetto delle scadenze è di grande importanza, affinché l'elezione possa essere preparata in modo adeguato e si svolga in tempi stretti (pubblicazione dei nomi dei candidati, pulizia delle proposte elettorali, stampa delle schede elettorali, ecc.)

15 Le candidature ricevute in tempo ma difettose possono essere corrette entro il periodo di purificazione (si vedano le spiegazioni in OK LDP sull'art. 29 LDP).

16 Nel frattempo, in molti Cantoni i partiti possono inserire le proposte elettorali direttamente nel software elettorale cantonale e poi stampare i moduli di proposta elettorale compilati. Inoltre, è possibile scaricare i moduli per le

proposte elettorali dalla homepage del Cantone e compilarli manualmente. Per essere validamente presentati, i moduli di proposta elettorale devono essere inviati all'autorità competente in forma cartacea e con tutte le firme necessarie entro la scadenza.

C. Notifica alla Cancelleria federale (cpv. 3)

I Cantoni devono notificare immediatamente alla Cancelleria federale le proposte elettorali ricevute. Per "senza indugio" si intende, secondo la circolare del Consiglio federale, "senza indugio dopo il termine ultimo per la presentazione delle candidature elettorali in forma elettronica" e secondo i requisiti tecnici della Cancelleria federale. La Cancelleria federale dipende in particolare dalla rapidità della notifica per identificare ed evitare le candidature multiple. I Cantoni possono anche inviare le proposte elettorali ricevute dalla Cancelleria federale prima del termine di registrazione. Tuttavia, i partiti possono modificare le proposte elettorali fino alla scadenza. Tutte le modifiche successive devono essere notificate alla Cancelleria federale. 17

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III S. 445).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 S. 9217).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, (BBl 2022 S. 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023, Ziff. ...).

Beschluss 426/2023 des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 5.4.2023 über die Erneuerungswahl der zürcherischen Mitglieder des schweizerischen Nationalrates für die Amtsdauer 2023–2027.

Beschluss 314/2023 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 22.3.2023 über die Durchführung der Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Beschluss 31/2019 und Dekret des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 15.1.2019 für die National- und Ständeratswahlen vom 20.10.2019.

Dekret des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 24.1.2023 für die Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Information der Staatskanzlei des Kantons St. Gallen vom 21.11.2022 zur Erneuerungswahl der st. gallischen Mitglieder des Nationalrates (zit. Wahlinformation SG 21.11.2022).

Information der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom 23.3.2023 zu den Nationalratswahlen 2023: Anleitung zum Wahlvorschlag.

Beschluss 473 des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 23.8.2022 betreffend Anordnung der Durchführung und Festsetzung der Termine für die eidgenössischen Wahlen 2023 und die kantonalen Erneuerungswahlen 2024.

Elections fédérales du 22 octobre 2023. 1) Election des 19 membres vaudois du Conseil national 2) Election des 2 membres vaudois du Conseil des Etats. Décision de convocation du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 26 mai 2023.

BIBLIOGRAFIA

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 22 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 22 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 22 LDP N. XXX.

Art. 22 Numero e designazione dei candidati

[1] Una proposta non può contenere un numero di nomi superiore a quello dei deputati da eleggere nel circondario e nessun nome più di due volte. Se la proposta contiene un numero di nomi maggiore, gli ultimi sono stralciati.

[2] Le proposte devono indicare, per ogni candidato:

a. il cognome e il nome ufficiali;

b. il cognome e il nome con i quali la persona è politicamente o comunemente conosciuta;

c. il sesso;

d. la data di nascita;

e. l'indirizzo, incluso il numero postale di avviamento;

f. i luoghi d'origine, incluso il Cantone di appartenenza; e

g. la professione.

[3] Ogni candidato deve dichiarare per scritto che accetta la proposta. Se tale dichiarazione manca, il suo nome è stralciato.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 256
II. Significato della disposizione 256
A. Generale 256
B. Confronto tra le leggi 257
III. Proposte elettorali 257
A. Numero (cpv. 1) 257
B. Designazione (cpv. 2) 258
1. Cognome e nome ufficiali (let. a) 258
2. Nome con cui la persona è conosciuta politicamente o nella vita quotidiana (let. b) 258
3. Sesso (let. c) 259
4. Data di nascita (let. d) 259
5. Indirizzo di residenza con codice postale (let. e) 260
6. Luoghi di origine, compresa l'appartenenza cantonale (let. f) 260
7. Professione (let. g) 260
C. Dichiarazione scritta (cpv. 3) 261
Bibliografia 261
I materiali 262

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 La disposizione sul numero massimo di candidati in una proposta elettorale è stata incorporata nella LDP nel 1976 dalla legge federale del 14 febbraio 1919 sull'elezione del Consiglio nazionale. Prima dell'entrata in vigore della LDP, invece, i requisiti per le informazioni sulle persone candidate alle elezioni erano molto diversi nei vari Cantoni. La LDP ha creato requisiti minimi uniformi a livello federale, che sono stati successivamente estesi nel corso degli anni. Secondo la legge del 1976, dovevano essere indicati: "cognome e nome, anno di nascita, professione, indirizzo di residenza e città di residenza del candidato". Con la revisione del 2002, il sesso è stato aggiunto come ulteriore informazione obbligatoria e da allora è richiesta la data di nascita esatta invece dell'anno di nascita. Dalla revisione del 2014, ora devono essere indicati (in aggiunta o in modo più preciso): i nomi ufficiali e i nomi di battesimo, nonché il nome con cui una persona è conosciuta politicamente o nella vita quotidiana. Il codice postale è ora richiesto per l'indirizzo di residenza e l'appartenenza cantonale per il luogo di origine.

2 Con il costante aumento del numero di candidati e di liste alle elezioni del Consiglio nazionale, la verifica delle candidature (soprattutto per le candidature multiple) è diventata sempre più lunga. Tutte le rispettive estensioni delle informazioni minime sulla proposta elettorale hanno lo scopo di facilitare i relativi controlli ufficiali.

3 Mentre fino al 1994 le persone potevano essere nominate senza la loro collaborazione e, se necessario, dovevano rifiutare la loro candidatura per iscritto, da allora ogni persona nominata deve acconsentire alla propria candidatura per iscritto.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

4 La disposizione stabilisce i requisiti sostanziali per le proposte elettorali. Regola il numero massimo di candidati, consente il pre-cumulo delle candidature e contiene le informazioni minime per i candidati. Richiede che i candidati diano il loro consenso scritto alla candidatura.

B. Confronto tra le leggi

Per le elezioni parlamentari, i Cantoni hanno norme in gran parte simili o identiche per quanto riguarda il numero e la designazione delle persone proposte e di solito richiedono anche che le persone proposte diano il loro consenso scritto alla candidatura. Tuttavia, vengono regolarmente richieste informazioni meno dettagliate sui candidati rispetto alla legge elettorale del Consiglio nazionale. Sono eleggibili ai Parlamenti cantonali gli elettori del Cantone. Nei dieci Cantoni che concedono il diritto di voto agli Svizzeri all'estero, anche questi ultimi sono eleggibili al Parlamento cantonale. 5

III. PROPOSTE ELETTORALI

A. Numero (cpv. 1)

Una proposta elettorale può contenere solo i nomi di "persone eleggibili", cioè di persone che hanno il diritto di candidarsi. Possono essere eletti al Consiglio nazionale tutti gli aventi diritto di voto (art. 143 Cost.). Hanno diritto di voto tutti i cittadini svizzeri che hanno compiuto 18 anni e che non sono incapaci di intendere e di volere (art. 136 cpv. 1 Cost.). Sono invece "persone sotto tutela globale a causa di un'incapacità permanente o rappresentate da una persona autorizzata a dare disposizioni" (art. 2 cpv. 1 CPD). Gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto possono candidarsi per l'elezione del Consiglio nazionale (art. 15 e segg. ASG in combinato disposto con l'art. 143 Cost.). L'eleggibilità deve essere accertata al più tardi il giorno delle elezioni. Di conseguenza, anche i minorenni possono candidarsi se raggiungono la maggiore età al più tardi entro la data delle elezioni. 6

Chiunque desideri candidarsi può farlo in qualsiasi Cantone, non solo in quello di residenza. I membri del Consiglio nazionale sono "rappresentanti del popolo" (art. 149 cpv. 1 Cost.) e rappresentano l'intero popolo svizzero, non i singoli Cantoni. I Cantoni formano semplicemente dei collegi elettorali nell'ambito di un'elezione generale. Tuttavia, è vietato candidarsi in più di un Cantone (si vedano le spiegazioni di OK LDP sull'art. 27 LDP). 7

Nelle procedure di proposta elettorale, gli aventi diritto al voto hanno la pretesa, derivante dalla garanzia dei diritti politici (art. 34 Cost.), che vengano nominate solo persone idonee. Di norma, le autorità elettorali verificano l'eleggibilità dei candidati. In alcuni Cantoni, i partiti e i gruppi devono 8

dimostrare l'eleggibilità dei candidati al momento della presentazione della proposta elettorale, allegando un certificato di eleggibilità rilasciato dal Comune o un certificato di diritto di voto (ad es. SO, AG). I precedenti membri del Consiglio nazionale e dei parlamenti cantonali (e in alcuni casi di altre autorità) sono esenti da questa prova,

9 Una proposta elettorale può contenere solo tanti nomi di persone eleggibili quanti sono i seggi da assegnare nel rispettivo Cantone (circoscrizione).

10 Un nome non può essere elencato più di due volte nella proposta elettorale. È quindi consentita la pre-cumulazione di singoli candidati o di tutti i candidati, il che offre ai partiti la possibilità di dare ai singoli candidati maggiori possibilità di essere eletti. (Nelle elezioni del Consiglio nazionale, gli elettori possono dare uno o due voti a una persona quando compilano la scheda elettorale, cfr. art. 35 cpv. 2 LDP).

11 Se una proposta elettorale contiene più nomi di quelli consentiti, gli ultimi devono essere cancellati.

B. Designazione (cpv. 2)

12 Le proposte elettorali devono contenere almeno le seguenti informazioni. La disposizione sulle informazioni minime è un requisito di validità, non una regola d'ordine.

1. Cognome e nome ufficiali (let. a)

13 I nomi e i cognomi ufficiali sono quelli riportati nei registri dello stato civile del comune. Non c'è libertà di scelta nella grafia. L'ortografia riportata nel registro è determinante.

2. Nome con cui la persona è conosciuta politicamente o nella vita quotidiana (let. b)

14 È il nome con cui una persona è conosciuta dal pubblico o nell'ambiente circostante. Le frequenti deviazioni dal nome ufficiale includono nomi abbreviati in dialetto (ad esempio Ruedi, Toni, Käthi), l'uso di nomi di alleanza o l'omissione del secondo nome nel caso di persone sposate.

15 Secondo la prassi della Cancelleria federale, gli pseudonimi non contano come nome con cui la persona è conosciuta politicamente o nella vita

quotidiana. Tuttavia, essi possono essere aggiunti tra parentesi al nome con cui la persona è conosciuta politicamente o nella vita quotidiana nella proposta elettorale.

Il nome ufficiale deve essere indicato ai fini del controllo dei candidati. Sulla scheda elettorale, invece, viene riportato il nome con cui la persona è conosciuta politicamente o nella vita quotidiana. Anche in questo caso è possibile aggiungere uno pseudonimo tra parentesi. Non è consentito candidarsi solo con uno pseudonimo. 16

3. Sesso (let. c)

Nella proposta elettorale va indicato il sesso così come risulta dai registri di stato civile del Comune. 17

Questa informazione è stata introdotta con la revisione del 2002, anche per facilitare l'esame delle proposte elettorali (identificazione dei candidati, verifica delle candidature multiple). Dai nomi di battesimo non è sempre chiaro il sesso di una persona (ad esempio Dominique, Andrea). 18

La legge svizzera si basa sul modello binario di genere (maschio/femmina) e non riconosce altre categorie di genere. Nell'emendamento al Codice civile del 18 dicembre 2020, che ha facilitato il cambio di sesso nel registro dello stato civile, il Parlamento si è attenuto al modello di genere binario e non ha introdotto una terza categoria di genere. Tuttavia, la discussione politica su questo tema non si è conclusa. Il Consiglio federale è stato incaricato da mozioni parlamentari di preparare un rapporto. Il 21 dicembre 2022 è giunto alla conclusione che attualmente non sussistono i presupposti sociali per l'introduzione di un terzo genere o per una deroga generale all'iscrizione del genere nei registri dello stato civile. 19

4. Data di nascita (let. d)

Dal 2002, nella proposta elettorale deve essere indicata la data di nascita esatta; in precedenza era sufficiente l'anno di nascita. Questa informazione è necessaria per facilitare l'identificazione dei candidati e per chiarire l'eleggibilità delle persone che diventano maggiorenni nell'anno elettorale. 20

5. Indirizzo di residenza con codice postale (let. e)

21 I candidati devono indicare il loro indirizzo di residenza, compreso il codice postale, nella loro proposta elettorale. Gli svizzeri all'estero che desiderano candidarsi devono indicare il loro indirizzo all'estero e aggiungere il loro comune elettorale in Svizzera (domicilio politico).

6. Luoghi di origine, compresa l'appartenenza cantonale (let. f)

22 I candidati devono indicare il loro luogo di origine nella loro proposta elettorale, compresa l'affiliazione cantonale dalla revisione del 2014.

7. Professione (let. g)

23 La proposta elettorale deve contenere informazioni sulla professione del candidato. Questa viene successivamente pubblicata nella pubblicazione ufficiale delle proposte elettorali e regolarmente sulle schede elettorali - e quindi serve in particolare a informare l'elettorato. In pratica, le informazioni sulla professione sono molto disomogenee. Oltre alle professioni in senso stretto (pochissimi titoli di lavoro sono protetti), vengono indicate le funzioni professionali (in alcuni casi anche con l'aggiunta di nomi di aziende) o i titoli acquisiti. In molti cantoni, l'indicazione di cariche politiche (attuali e precedenti) è implicitamente o esplicitamente consentita nell'indicazione della professione. In singoli casi, tuttavia, sotto il titolo di professione vengono indicate anche occupazioni secondarie (ad esempio, cariche associative), oppure vengono fatte autodescrizioni che non possono più essere intese nemmeno in senso lato come un titolo professionale. La prassi è molto - o troppo - generosa.

24 Nella revisione del 2014 della LDP, il Consiglio federale aveva previsto di eliminare l'indicazione obbligatoria della professione nei Cantoni proporzionali. In base ai risultati della consultazione, ha deciso di non apportare la modifica. Una mozione della Commissione per la politica degli Stati del Consiglio degli Stati per eliminare l'indicazione dell'occupazione è fallita nella sessione plenaria del Consiglio. La maggioranza ha ritenuto che l'informazione sull'occupazione, per quanto discutibile in singoli casi, sia un'informazione utile per l'elettorato.

C. Dichiarazione scritta (cpv. 3)

Ogni persona nominata deve accettare la propria candidatura con una dichiarazione scritta. Di solito ciò avviene firmando il modulo di candidatura o la scheda di candidatura. 25

Ai sensi dell'articolo 8b, paragrafo 2, della CPD, la firma di una proposta elettorale come firmatario ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della CPD costituisce anche il consenso alla candidatura. 26

Se manca il consenso scritto alla candidatura ("conferma"), il nome della persona interessata viene cancellato. La mancanza di una firma può essere colmata in modo legalmente efficace mediante la correzione dei difetti nell'ambito della procedura di rettifica ai sensi dell'articolo 29 LDP. 27

La dichiarazione obbligatoria di accettazione della candidatura è stata introdotta con la revisione del 1994. Fino ad allora, la regola era che una persona poteva essere elencata in una proposta elettorale senza che fosse coinvolta. La persona nominata poteva successivamente rifiutare la propria candidatura con una dichiarazione scritta entro il venerdì della settimana in cui le proposte elettorali dovevano essere presentate entro il lunedì (articolo 28 della vecchia LDP, "Rifiuto della candidatura"). I Cantoni erano tenuti a "informare immediatamente i nominati della proposta elettorale che li riguardava" (art. 21 cpv. 3 della LDP). In pratica, il regolamento si è rivelato insoddisfacente, soprattutto a causa dei brevi periodi di ritiro e di adeguamento. 28

BIBLIOGRAFIA

Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Conféderation suisse du 18 avril 1999, Zürich et al. 2003.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl. Zürich 2017.

Bisaz Corsin, Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich et al. 2018, S. 33–56.

Schaub Lukas, Kommentierung zu Art. 143 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria, Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Schaub).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria, Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

I MATERIALI

Bericht des Bundesrates vom 13.11.2019 an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 51. Legislaturperiode (BBl 2019 7461) (zit. Bericht BR NRW 2019).

Beschluss 2023/167 des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 31.1.2023 über die Nationalratswahlen vom 22.10.2023, Einberufung der Wahlberechtigten und Verfahren.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001 (BBl 2001 6401).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Information der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom 23.3.2023 zu den Nationalratswahlen 2023, Anleitung zum Wahlvorschlag.

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

Leitfaden der Bundeskanzlei für kandidierende Gruppierungen für die Nationalratswahlen vom 20.10.2023 (zit. Leitfaden BK NRW 2023).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 23 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 23 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 23 LDP N. XXX.

Art. 23 Denominazione della proposta

Ogni proposta deve recare una denominazione che la distingua dalle altre. I gruppi che presentano proposte con elementi identici nella denominazione principale al fine di congiungerle designano una delle proposte quale lista privilegiata.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 265
II. Significato della disposizione 265
A. Generale 265
B. Confronto tra le leggi 265
III. Denominazione della proposta elettorale 265
Bibliografia 267
I materiali 268

I. STORIA DELLE ORIGINI

La prima frase della disposizione sulla designazione delle proposte elettorali è stata redazionalmente solo leggermente modificata dalla Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 1919. Nella revisione della LDP del 2002, l'articolo 23 della LDP è stato integrato con la disposizione secondo cui un raggruppamento con più proposte elettorali collegate deve designare una lista principale. 1

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

La disposizione prevede come requisito per la designazione di una proposta elettorale che questa sia chiaramente distinguibile dalle proposte elettorali di altri raggruppamenti e da qualsiasi altra proposta elettorale dello stesso raggruppamento. La designazione di una proposta elettorale come lista principale serve ad assegnare voti aggiuntivi su schede non correttamente designate nel caso di gruppi che presentino più proposte elettorali. 2

B. Confronto tra le leggi

I Cantoni hanno disposizioni identiche o simili nella loro legge elettorale parlamentare per quanto riguarda la designazione delle proposte elettorali. I Cantoni che consentono le combinazioni di liste hanno disposizioni simili per quanto riguarda la designazione delle liste madri per i gruppi che presentano più proposte elettorali. 3

III. DENOMINAZIONE DELLA PROPOSTA ELETTORALE

Ogni proposta elettorale deve recare una denominazione che la distingua chiaramente da tutte le altre proposte elettorali. Ciò serve in particolare a informare gli aventi diritto al voto. Gli aventi diritto al voto devono sapere quale lista hanno davanti. Di norma, le autorità elettorali richiedono un'abbreviazione o una denominazione breve oltre al nome completo della proposta elettorale. 4

5 Le proposte elettorali provengono solitamente dai partiti politici. Tuttavia, anche altri gruppi possono presentare proposte elettorali e persino singoli individui possono presentare una propria proposta elettorale per le elezioni del Consiglio nazionale. A differenza di quanto avviene all'estero, non esiste un privilegio di partito.

6 Due o più partiti o gruppi possono presentare una proposta elettorale congiunta.

7 I partiti e i gruppi di candidati possono presentare più proposte elettorali sotto lo stesso nome (principale). Queste devono essere distinte l'una dall'altra con un'aggiunta, una denominazione supplementare (art. 8c cpv. 1 ODP).

8 Le liste con la stessa denominazione ai sensi dell'art. 31 cpv. 1bis possono entrare in collegamento con una sotto-lista solo se si distinguono tra loro solo per un'aggiunta che identifica il genere, le ali di un raggruppamento, la regione o l'età (cfr. a questo proposito le spiegazioni in OK LDP sull'art. 31 LDP).

9 I raggruppamenti che presentano proposte elettorali con lo stesso nome principale o con "elementi identici nel nome principale" e desiderano combinarli, devono designare una delle proposte elettorali come lista madre ai sensi dell'articolo 23 LDP, seconda frase. L'articolo 8c cpv. 3 ODP relativizza questa disposizione e consente un'eccezione: i partiti e i gruppi con più proposte elettorali non devono designare una lista madre nei casi in cui l'elemento distintivo riguardi esclusivamente la delimitazione regionale delle liste.

10 La designazione di una proposta elettorale come lista principale serve ad assegnare voti aggiuntivi (righe vuote) su schede insufficienti, designate solo con il nome della lista principale durante lo spoglio. Ai sensi dell'articolo 37 cpv. 2bis LDP, questi sono attribuiti alla lista che è stata designata dal raggruppamento come lista principale. Ad esempio: il PS si candida in una circoscrizione con una lista femminile e una maschile del PS e designa la lista femminile del PS come lista principale. Di conseguenza, le righe bianche su una scheda elettorale compilata manualmente e contrassegnata solo con la designazione della lista "SP" sono contate come voti aggiuntivi per la lista SP Donne.

11 Ai sensi dell'articolo 37 cpv. 2 CPD, si applica un'eccezione a questa regola se un partito o un raggruppamento in una circoscrizione elettorale presenta

semplicemente diverse liste regionali con la stessa denominazione principale. In questo caso, i voti aggiuntivi su una scheda elettorale designata in modo impreciso, che riporta solo il nome della lista principale, sono assegnati alla lista nella cui regione è stata presentata la scheda. Il raggruppamento non deve designare una lista principale (cfr. n. 9).

In pratica, i requisiti per gli elementi identici nella denominazione principale 12
o per le liste subaffiliate di liste con la stessa denominazione sono gestiti in modo diverso nei Cantoni. Mentre alcuni Cantoni assicurano rigorosamente che ciascuna di queste proposte elettorali sia sempre preceduta dallo stesso nome o dalla stessa abbreviazione, altri Cantoni consentono che sia sufficiente che l'elemento/nome identico compaia in qualsiasi punto del nome della proposta elettorale o semplicemente in una parentesi nell'appendice. Diversi cantoni sono meno severi, soprattutto nel caso dei giovani partiti: in molti cantoni, le liste della JUSO o della Jungfreisinnige sono considerate come sub-liste dei partiti madre SP e FDP e sono anche autorizzate a formare combinazioni di sub-liste con loro, anche se, a rigore, non si possono individuare liste con "elementi identici nella denominazione principale" o "liste con la stessa denominazione". Ciò non corrisponde più alla formulazione delle disposizioni, ma non trae in inganno l'elettorato, che probabilmente saprà che JUSO appartiene al PS e i Giovani Liberali al FDP.

Il nome della proposta elettorale non può essere cambiato dopo che è stato 13
presentato al Cantone, a meno che non crei confusione. In tal caso, l'autorità elettorale fissa un termine per il rappresentante della proposta elettorale entro il quale la denominazione deve essere cambiata nell'ambito della rettifica delle carenze della procedura di adeguamento ai sensi dell'articolo 29 LDP.

BIBLIOGRAFIA

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

I MATERIALI

Bericht des Bundesrates vom 15.11.2023 an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 52. Legislaturperiode (BBl 2023 2613) (zit. Bericht BR NRW 2023)

Beschluss 314/2023 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 22.3.2023 über die Durchführung der Nationalratswahlen vom 22.10.2023 (zit. Regierungsratsbeschluss BE NRW 2023).

Botschaft des Bundesrates über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001 (BBl 2001 6401).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Information der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom 23.3.2023 zu den Nationalratswahlen 2023: Anleitung zum Wahlvorschlag.

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 24 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 24 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 24 LDP N. XXX.

Art. 24 Numero dei firmatari

[1] Ogni proposta dev'essere firmata personalmente da un numero minimo di elettori con domicilio politico nel circondario elettorale. Il numero minimo di elettori è di:

a. 100 nei Cantoni con 2 sino a 10 seggi;

b. 200 nei Cantoni con 11 sino a 20 seggi;

c. 400 nei Cantoni con oltre 20 seggi.

[2] Un elettore non può firmare più di una proposta. Non può ritirare la sua firma dopo il deposito della proposta.

[3] L'obbligo di cui al capoverso 1 non si applica al partito che era regolarmente registrato presso la Cancelleria federale (art. 76*a*) alla fine dell'anno precedente l'elezione, sempre che nella legislatura uscente sia

rappresentato in Consiglio nazionale per lo stesso circondario o che in occasione dell'ultimo rinnovo integrale abbia ottenuto almeno il 3 per cento dei suffragi nel medesimo Cantone.

[4] Il partito di cui al capoverso 3 deve depositare soltanto le firme valide di tutti i candidati e delle persone preposte alla presidenza e alla gestione.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 272
II. Significato della disposizione 272
A. Generale 272
B. Confronto legale 274
III. Quorum di firma 274
A. Numero minimo (cpv. 1) 274
B. Una sola candidatura (cpv. 2) 276
C. Partiti registrati (cpv. 3 e 4) 277
Bibliografia 278
I materiali 278

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 La disposizione sul quorum di firme è stata adattata più volte nel corso dei decenni. Già nella legge elettorale del Consiglio nazionale del 1919, era previsto che ogni proposta elettorale dovesse essere firmata personalmente da almeno 15 elettori residenti nella circoscrizione. Con l'entrata in vigore della LDP del 1976, il numero minimo di firmatari è stato portato a 50. Nella revisione del 1994, il requisito della firma è stato aumentato. Nella revisione del 1994, il quorum di firme è stato portato a 100, 200 e 400 per i cantoni piccoli, medi e grandi rispettivamente. Nelle revisioni successive della legge - sotto il titolo di "facilitazioni amministrative" - la regola è stata allentata a favore dei partiti più grandi e medi, esentandoli dal fornire le firme, prima a condizioni, poi incondizionatamente.

2 Nella revisione del 2002, l'obbligo di fornire le firme è stato inizialmente esentato per quei partiti che erano registrati presso la Cancelleria federale, che avevano presentato un'unica proposta elettorale nel Cantone e che erano rappresentati nella circoscrizione elettorale nel mandato in scadenza o che avevano ottenuto almeno il 3% dei voti nell'ultima elezione di rinnovo generale. Nella revisione del 2014 è stato infine eliminato il criterio secondo cui i partiti sono esentati dalla presentazione delle firme solo se presentano un'unica proposta elettorale nel distretto elettorale. Solo questo secondo allentamento della regola ha portato ai partiti il sollievo sperato in molti luoghi, poiché i partiti più grandi e medi nella maggior parte dei Cantoni hanno regolarmente presentato più di una proposta elettorale per diverse elezioni del Consiglio nazionale. Di conseguenza, nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2015 nel Cantone di Berna, nessuna delle 26 proposte elettorali è stata esentata dalla presentazione delle 400 firme. Nel 2019, i partiti SVP, SP, BDP, FDP, Grüne, glp ed EVP non hanno più dovuto presentare le firme per le loro 19 proposte elettorali, a differenza delle altre 15 proposte elettorali.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

3 Lo scopo della disposizione, secondo cui una proposta elettorale deve essere sostenuta da un numero minimo di elettori aventi diritto, è quello di evitare

proposte elettorali non serie (le cosiddette jux lists) e di frenare l'"inflazione di liste e candidati" regolarmente lamentata nei dibattiti parlamentari. L'innalzamento del quorum a 50 firme nel contesto della creazione della LDP aveva l'obiettivo di "porre un freno al deposito di liste frivolo o sconsiderato". L'obiettivo di arginare la "marea di liste e di candidati" e di evitare liste spazzatura o "liste da tavola" è stato utilizzato anche per giustificare il nuovo aumento del numero minimo di firme nella revisione del 1994.

4 Come ulteriore approccio per contrastare in modo ancora più deciso l'"inflazione delle liste", nel dibattito politico è stata più volte suggerita l'introduzione di un contributo ai costi di stampa delle schede elettorali o di un deposito per le stesse, che sarebbe stato restituito se le liste avessero raggiunto un certo numero di voti. Durante il dibattito sulla promulgazione della LDP, una mozione per tale deposito era stata presentata in Consiglio nazionale e, durante la revisione del 1994, il Consiglio federale aveva presentato una mozione che avrebbe permesso ai Cantoni di introdurre un contributo ai costi di stampa o un deposito per questo. Entrambe le proposte sono state bocciate dalla sessione plenaria del Consiglio; per ragioni di politica democratica, si è evitato di introdurre un ostacolo finanziario per la partecipazione alle elezioni.

5 La norma non raggiunge l'obiettivo di frenare l'"inflazione di liste e candidati". Quando il Parlamento ha portato il quorum a 50 nel 1976, 170 liste con 1947 candidati si erano presentate alle precedenti elezioni del 1975 nei cantoni a rappresentanza proporzionale. Quando il Parlamento alzò il quorum una seconda volta nel 1993 (a 100, 200 e 400), 248 liste con 2561 candidati si erano già presentate alle precedenti elezioni del Consiglio nazionale del 1991. Alle elezioni del Consiglio nazionale del 2023, nei cantoni a rappresentanza proporzionale si sono presentate 618 liste con 5909 candidati.

6 Anche i piccoli gruppi di outsider o gli attivisti solitari in genere non hanno problemi a raggiungere il quorum di firme non molto elevato. Tuttavia, un'analisi delle statistiche mostra che il massiccio aumento del numero di liste e candidature non è dovuto essenzialmente alle candidature di outsider. Negli ultimi anni, il numero di candidature di partiti rappresentati nel Consiglio nazionale o attivi in politica da diversi anni è aumentato notevolmente - da 368 nel 2015 a 458 nel 2019 e 553 nel 2023. I partiti consolidati si candidano con un numero sempre maggiore di sotto-liste (ad esempio regionali, di genere o di età). Il fatto che i partiti consolidati siano stati esentati dal

presentare le firme nel rispetto del quorum di sottoscrizione dalle elezioni del 2019 potrebbe aver contribuito a questo sviluppo, anche se presentano più di una proposta elettorale nella circoscrizione elettorale (si veda il punto N 2). Le 65 liste sussunte dall'UST sotto la voce "Altro" rappresentavano solo il 10,5% delle liste nel 2023. La quota di candidati delle liste "altro" sul totale delle candidature è ancora più bassa (9,1%). Resta da vedere se gli attuali quorum per le firme impediscano in alcuni casi di presentare qualche candidatura individuale priva di sostegno assoluto.

B. Confronto legale

7 I Cantoni hanno norme comparabili nei loro regolamenti per l'elezione dei Parlamenti cantonali. Le proposte elettorali devono essere sottoscritte da un numero minimo di elettori, che attualmente varia da 3 (NE) a 50 (GE, TI). I partiti e i gruppi costituiti sono esenti dal quorum di firma in alcuni Cantoni a condizioni leggermente diverse; in questo caso, la proposta elettorale deve essere firmata da un rappresentante e da un deputato. Una persona può firmare una sola proposta elettorale e non può ritirare la propria firma.

III. QUORUM DI FIRMA

A. Numero minimo (cpv. 1)

8 Ogni proposta elettorale deve essere firmata a mano da un numero minimo di elettori con domicilio politico nella circoscrizione elettorale.

9 Firma autografa significa: firmata dagli stessi elettori. È richiesta la presentazione della proposta elettorale con le firme originali. La presentazione delle firme via fax o scansione non è sufficiente.

10 Gli elettori che firmano una proposta elettorale devono avere il domicilio politico nella circoscrizione elettorale. Per i candidati, invece, ciò non è richiesto (cfr. OK-Wyler, art. 22 LDP n. 7). Anche gli elettori svizzeri all'estero il cui comune elettorale si trova nel distretto elettorale possono firmare una proposta elettorale.

11 I candidati possono sottoscrivere la propria proposta elettorale se hanno il domicilio politico nel distretto elettorale e sono maggiorenni al momento della presentazione della proposta elettorale. (Per essere un candidato valido, è sufficiente che sia maggiorenne al più tardi il giorno delle elezioni). Ai sensi

dell'articolo 8b cpv. 2 LDP, firmando la proposta elettorale, il candidato dichiara contemporaneamente il proprio consenso alla candidatura ai sensi dell'articolo 22 cpv. 3 LDP.

Il numero minimo di firme per una proposta elettorale è: 12

- 100 nei cantoni con 2-10 seggi (attualmente: LU, SZ, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, GR, TG, TI, VS, NE, JU).
- 200 nei cantoni con 11-20 seggi (attualmente: SG, AG, VD, GE).
- 400 nei cantoni con più di 20 seggi. (attualmente: ZH, BE).

Questi quorum sono molto bassi. Alle elezioni del Consiglio nazionale del 2023, essi oscillavano tra lo 0,2% degli elettori nei cantoni di Sciaffusa e Giura e lo 0,04% degli elettori nei cantoni di Zurigo, Lucerna e Vaud. 13

La Commissione di Venezia (Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto), un'istituzione del Consiglio d'Europa, nel suo "Codice di condotta sulle elezioni", adottato nel 2002, ha ritenuto che il requisito di un certo numero di firme per la presentazione di una candidatura non sia in linea di principio contrario al principio del suffragio universale. Nel paragrafo 1.3 delle Linee guida, la Commissione ha affermato che "la presentazione di singoli candidati o di liste di candidati (...) può essere soggetta a un certo numero di firme". Tuttavia, la legge non dovrebbe "richiedere le firme di più dell'1% degli elettori della circoscrizione". I quorum di firme previsti dall'articolo 24, cpv. 1, della LDP sono ben lontani da questa soglia. 14

In una decisione sull'invalidazione di una proposta elettorale nelle elezioni del Consiglio cantonale di Svitto, il Tribunale federale ha tutelato (anche in riferimento all'articolo 24 CPD) il requisito del quorum di firme per le proposte elettorali. Se una proposta elettorale è sostenuta da un certo numero di elettori, ciò dimostra che la persona proposta ha "almeno un minimo di sostegno tra la popolazione". In questo senso, il quorum di firme serve a prevenire, o almeno a rendere più difficili, le proposte elettorali che non sono intese seriamente o le cosiddette liste scherzo. È nell'interesse degli elettori che vengano presentate solo proposte elettorali con intenzioni serie. Affinché il quorum di sottoscrizione per le proposte elettorali raggiunga il suo scopo, deve essere così ampio da impedire la presentazione di proposte elettorali non serie o almeno renderla più difficile. Allo stesso tempo, l'ostacolo associato al quorum di firme non dovrebbe essere eccessivamente alto in 15

considerazione della libertà di scelta derivante dall'articolo 34, cpv. 2, della Cost. Nel caso specifico del più piccolo comune di Riemenstalden, che forma un proprio distretto elettorale, il numero di cinque firme richiesto al comune era molto basso in termini assoluti, ma piuttosto elevato in relazione ai soli 53 elettori del comune (9,4% della popolazione votante). In considerazione dello scopo della norma, il Tribunale federale ha ritenuto che il quorum richiesto non fosse eccessivamente alto nemmeno per il più piccolo distretto elettorale di Riemenstalden.

16 Alcuni Cantoni richiedono che le persone che firmano la proposta elettorale siano accompagnate da un certificato di diritto di voto del Comune al momento della presentazione; in altri Cantoni, il diritto di voto dei firmatari viene controllato dall'autorità elettorale. Se una proposta elettorale presentata non raggiunge il quorum perché singole firme devono essere cancellate dall'autorità elettorale, ciò costituisce un difetto ai sensi dell'articolo 29, cpv. 1, LDP, secondo la circolare del Consiglio federale, che può essere corretto entro il termine di rettifica. Al rappresentante della proposta elettorale deve essere concesso un breve periodo di tempo per presentare le firme (e i certificati) mancanti. In pratica, si considera un vizio sanabile anche la presentazione di un numero insufficiente di firme di sostegno o la mancanza di certificati di diritto di voto.

B. Una sola candidatura (cpv. 2)

17 Un avente diritto al voto non può firmare più di una proposta elettorale.

18 La firma non può essere ritirata dopo la presentazione della proposta elettorale.

19 Il nome di un avente diritto di voto che firma più di una proposta elettorale deve essere immediatamente cancellato da tutte le proposte elettorali dall'autorità elettorale cantonale (art. 8b cpv. 3 VPR).

20 Secondo la Cancelleria federale, il divieto di ritirare una singola firma implica il divieto di ritirare tutte le firme. Ne consegue che una volta presentata una proposta elettorale, questa non può essere ritirata. Se questo vale per le proposte elettorali firmate da un certo numero di elettori ai sensi dell'articolo 24, cpv. 1, LDP, deve valere per analogia anche per le proposte elettorali firmate dai "presidenti e dirigenti" di un partito ai sensi dell'articolo 24, paragrafi 3 e 4, LDP. Per il futuro, si dovrebbe valutare se - per creare

chiarezza - non si debba formulare direttamente e senza ambiguità nella legge che una volta presentata una proposta elettorale, questa non può più essere ritirata. (Analogamente alla formulazione dell'articolo 59b LDP: "Un referendum non può essere ritirato").

C. Partiti registrati (cpv. 3 e 4)

Il cpv. 3 prevede eccezioni all'obbligo di rispettare i quorum di firma. Di conseguenza, i quorum di cui al cpv. 1 non si applicano a un partito regolarmente registrato presso la Cancelleria federale alla fine dell'anno precedente le elezioni (art. 76a CPD), a condizione che sia rappresentato in Consiglio nazionale per la stessa circoscrizione nella legislatura in scadenza o che abbia ottenuto almeno il 3% dei voti nelle ultime elezioni generali nello stesso Cantone. L'agevolazione si applica a tutte le liste del partito interessato nel Cantone (liste dei giovani, liste regionali, liste degli Svizzeri all'estero, ecc.) 21

Un partito politico può registrarsi ufficialmente presso la Cancelleria federale ai sensi dell'articolo 76a cpv. 1 LDP se a) ha la forma giuridica di un'associazione ai sensi degli articoli 60-79 del Codice civile e b) è rappresentato sotto lo stesso nome con almeno un membro nel Consiglio nazionale o con almeno tre membri in tre parlamenti cantonali. Il registro dei partiti è pubblico. 22

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il requisito dell'articolo 76, cpv. 1, lettera b, è soddisfatto solo se il membro del Consiglio nazionale è già stato eletto come rappresentante del partito in questione alle ultime elezioni generali. Un partito di nuova formazione che include un membro del Consiglio nazionale che è stato eletto come rappresentante di un altro partito alle ultime elezioni non soddisfa i requisiti per la registrazione. 23

Per essere esentato dal fornire le firme in base al quorum, il partito deve essere regolarmente registrato alla fine dell'anno precedente le elezioni. La registrazione deve essere aggiornata regolarmente. I partiti già registrati devono notificare alla Cancelleria federale qualsiasi modifica dello statuto, del nome e della sede legale, nonché i nomi e gli indirizzi delle persone che presiedono e gestiscono il partito federale. I partiti registrati che non adempiono all'obbligo di comunicare le mutazioni entro il 1° maggio dell'anno elettorale perdono il diritto all'esenzione dai quorum di firma ai sensi dell'articolo 24, cpv. 3 e 4 LDP. 24

25 Oltre alla corretta registrazione, un partito deve soddisfare un ulteriore requisito per essere esentato dal quorum delle firme in un Cantone: Deve essere stato rappresentato nel Consiglio nazionale per la stessa circoscrizione nella legislatura in scadenza o aver ottenuto almeno il 3% dei voti nella circoscrizione alle ultime elezioni generali. I risultati di più liste dello stesso partito vengono conteggiati insieme.

26 La norma di eccezione dell'articolo 24, capoverso 3, è stata creata nel 2002 e ampliata in modo decisivo nel 2014 (cfr. n. 2 sopra). Nella sua nuova versione, porta al fatto che in molti Cantoni i quorum di firme richiesti devono essere soddisfatti solo per una minoranza di proposte elettorali. L'eccezione si trasforma in regola.

27 Un partito che soddisfa le condizioni di cui al cpv. 3 deve solo presentare le firme legalmente valide di tutti i candidati ai sensi dell'articolo 22, cpv. 3 LDP, nonché quelle dei presidenti e degli esecutivi (cpv. 4).

28 La questione di chi siano i presidenti e i dirigenti di un partito si basa sugli statuti del partito cantonale.

BIBLIOGRAFIA

Muheim Anton, Wahl des Nationalrates, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978, S. 65–89.

Steinmann Gerold, Kommentar zum Urteil 1C_213/2017 des Bundesgerichts, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, ZBl 2019, S. 198–208.

I MATERIALI

Bericht des Bundesrates vom 13.11.2019 an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 51. Legislaturperiode (BBl 2019 7461).

Beschluss 314/2023 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 22.3.2023 über die Durchführung der Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001 (BBl 2001 6401).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Dekret des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 24.1.2023 für die Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission): Verhaltenskodex für Wahlen (Code of good practice in electoral matters). Verabschiedet am 5./6.7. und 18./19.10.2002.

Information der Staatskanzlei des Kantons Aargau vom 23.3.2023 zu den Nationalratswahlen 2023: Anleitung zum Wahlvorschlag.

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 25 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 25 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, Art. 25 LDP N. XXX.

Art. 25 Rappresentanti

[1] I firmatari della proposta devono designare un rappresentante e un suo sostituto. Se vi rinunciano, si riterrà rappresentante il primo firmatario e sostituto il secondo.

[2] Il rappresentante e, se questi è impedito, il suo sostituto hanno il diritto e il dovere di fare validamente in nome dei firmatari le dichiarazioni necessarie a togliere le difficoltà che potessero sorgere.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 283
II. Significato della disposizione 283
A. Generale 283
B. Confronto tra le leggi 283
III. rappresentante della proposta elettorale 283
A. Designazione (cpv. 1) 283
B. Dichiarazioni (cpv. 2) 285
I materiali 287

I. STORIA DELLE ORIGINI

Quando la LDP è stata promulgata nel 1976, il contenuto della disposizione è stato ripreso senza modifiche dalla Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 1919 e solo leggermente modificato dal punto di vista redazionale. Da allora, l'art. 25 LDP non è stato più modificato. 1

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

La disposizione regola i referenti delle autorità elettorali responsabili di una proposta elettorale. Garantisce che per ogni proposta elettorale siano designati un rappresentante e un sostituto che possano agire in modo legalmente vincolante per tale proposta elettorale. 2

B. Confronto tra le leggi

I Cantoni richiedono regolarmente la designazione di un rappresentante e di un supplente per le proposte elettorali nella loro legge elettorale parlamentare. 3

III. RAPPRESENTANTE DELLA PROPOSTA ELETTORALE

A. Designazione (cpv. 1)

Per ogni proposta elettorale devono essere designati un rappresentante e un sostituto. Si tratta delle persone di contatto responsabili della rispettiva proposta elettorale nei rapporti con le autorità elettorali. Considerate le scadenze ravvicinate nella preparazione delle elezioni, è importante che le autorità elettorali dispongano di persone di contatto per le proposte elettorali che possano essere raggiunte rapidamente. Non è ragionevole aspettarsi che esse contattino direttamente i singoli candidati, che a volte sono difficili da raggiungere, in caso di domande. 4

Secondo la formulazione della legge, sono i firmatari di una proposta elettorale a "designare" la rappresentanza della proposta stessa. In pratica, la presentazione della maggior parte delle proposte elettorali è gestita dalle 5

segreterie dei partiti o dei gruppi. Queste organizzano (se necessario) le firme per il quorum di sottoscrizione ai sensi dell'articolo 24 LDP e designano le persone che rappresentano la proposta elettorale in modo giuridicamente vincolante.

6 Dopo l'allentamento delle norme sul quorum delle firme, molte proposte elettorali non hanno più nemmeno i firmatari ai sensi dell'articolo 24 cpv. 1 LDP. Oltre alle firme dei candidati, per la presentazione valida di queste proposte elettorali sono necessarie solo le firme dei presidenti e dei dirigenti del partito cantonale (ai sensi dell'art. 24 cpv. 4 LDP). Questa firma non rende questi ultimi rappresentanti della proposta elettorale, ma soddisfa solo il requisito dell'articolo 24, paragrafo 4, della LDP. Anche per queste proposte elettorali devono essere nominati un rappresentante e un supplente.

7 La legge non specifica chi può essere il rappresentante di una proposta elettorale. Possono quindi essere i firmatari e i candidati, i dirigenti o i presidenti di un partito ai sensi dell'art. 24 cpv. 3 LDP, ma anche altre persone (in grado di agire secondo il diritto civile) dell'ambiente di un partito o di un gruppo di candidati. La legge non limita il gruppo di persone che possono rappresentare una proposta elettorale. Secondo la circolare del Consiglio federale, le persone che rappresentano una proposta elettorale devono avere il diritto di voto nella circoscrizione - tuttavia, ciò non deriva dalla legge e non c'è alcuna ragione apparentemente convincente per questo. È importante che le autorità elettorali dispongano rapidamente di persone competenti da contattare per una proposta elettorale; in pratica, si tratta spesso di dipendenti della segreteria di un partito. Non ha senso richiedere il diritto di voto nella circoscrizione per le rappresentanze (che non è nemmeno un prerequisito per le candidature).

8 Una persona può essere delegata o supplente solo per una singola proposta elettorale. Questo vale anche per le liste collegate o subcollegate dello stesso raggruppamento. Questa precisazione non è contenuta nella legge, ma è riportata nelle circolari del Consiglio federale sulle elezioni del Consiglio nazionale. Nel caso di gruppi con più liste parziali, può facilitare il lavoro delle autorità se una persona agisce come rappresentante di più proposte elettorali. Tuttavia, la disposizione può essere giustificata, in quanto sono ipotizzabili anche conflitti di interesse tra le sub-liste affiliate e quelle sub-affiliate, ad esempio nel caso di questioni controverse relative alle designazioni delle liste,

che potrebbero generare confusione. Inoltre, le sotto-liste concorrono per i mandati alle elezioni.

Se al momento della presentazione di una proposta elettorale non viene designata alcuna rappresentanza e/o sostituzione, il primo e il secondo firmatario della proposta elettorale sono considerati tali. La legge non disciplina cosa succede se la proposta elettorale è esente dall'obbligo di fornire le firme ai sensi dell'art. 24 cpv. 3 CPD. Secondo la circolare del Consiglio federale sulle elezioni del Consiglio nazionale 2023, il primo e il secondo candidato rappresenterebbero il candidato. La questione è probabilmente di natura più teorica, poiché il caso può presentarsi solo con i partiti iscritti nel registro dei partiti, che dovrebbero regolarmente designare un rappresentante e un vice. 9

La formulazione dell'art. 25 LDP è obsoleta. Secondo la formulazione della disposizione, sono "i firmatari" a designare "un rappresentante della proposta elettorale e il suo sostituto". Queste persone sono quindi considerate rappresentanti dei firmatari e rilasciano dichiarazioni vincolanti a loro nome (cfr. cpv. 2). Ciò attribuisce ai firmatari un ruolo - nel senso di patrocinio o paternità di una proposta elettorale - che non corrisponde alla realtà. Per molte proposte elettorali di partiti consolidati, oggi non ci sono affatto firmatari ai sensi dell'art. 24 CPD, a causa dell'allentamento delle regole sui quorum di firma. Sono le segreterie dei partiti a designare i rappresentanti delle proposte elettorali. Nel caso di piccoli partiti e liste esterne, sono le segreterie dei partiti o spesso i candidati stessi a raccogliere le firme per il quorum e a designare i rappresentanti. I firmatari di una proposta elettorale non sono gli autori della proposta stessa, ma spesso persone che hanno firmato più o meno casualmente sulla lista delle firme. 10

Per il futuro, è urgente una riformulazione della disposizione. La più recente legislazione cantonale sui diritti politici ha abolito il legame tra firmatari e rappresentanza della proposta elettorale nelle sue regole elettorali. Esse richiedono la designazione di un rappresentante per ogni proposta elettorale, ma non lo definiscono più come rappresentante dei firmatari. 11

B. Dichiarazioni (cpv. 2)

Le persone che esercitano la rappresentanza o la sostituzione della proposta elettorale hanno il diritto e l'obbligo di rilasciare "le dichiarazioni 12

giuridicamente vincolanti necessarie per l'eliminazione dei difetti" a nome dei firmatari. Le loro dichiarazioni nell'ambito della procedura di rimozione e rettifica dei difetti di cui all'art. 29 LDP sono vincolanti e obbligatorie per la proposta elettorale. Si pensi, ad esempio, agli adeguamenti delle denominazioni delle liste o delle abbreviazioni delle liste che potrebbero generare confusione, alla sostituzione di candidature che devono essere cancellate d'ufficio, a questioni relative al titolo professionale, ecc. Anche la formulazione di questo secondo paragrafo ("a nome dei firmatari") è superata (cfr. n. 11 sopra).

13 Il ruolo decisivo svolto dalle persone che agiscono come rappresentanti di lista è illustrato da una decisione del Tribunale federale sulle elezioni del 2005 per il Consiglio cantonale di Soletta. Una persona che si presentava in pubblico come donna e che aveva avviato un cambiamento di sesso era stata indicata nella proposta elettorale con un nome di battesimo femminile, sebbene fosse (ancora) registrata come uomo nel registro dello stato civile con un nome diverso. Le autorità hanno quindi imposto un breve termine alla rappresentante della candidatura, chiedendole di correggere le informazioni sulla candidatura e minacciando di rimuovere la sua candidatura dalla candidatura, se necessario. Dopo che la rappresentante non ha risposto alla richiesta, la candidatura è stata cancellata. Giustamente, poiché la Corte Suprema Federale si è pronunciata sul reclamo della persona che era stata rimossa dalla proposta elettorale: Secondo il regolamento di Soletta (che corrisponde al regolamento della CPD), i firmatari agivano attraverso due persone da loro designate: la rappresentanza e il deputato. Le autorità avevano quindi correttamente indirizzato la richiesta di correzione della proposta elettorale al delegato. I singoli candidati non avevano "alcuna influenza sull'eventuale correzione delle proposte elettorali". Il Tribunale federale ha stabilito che, non ottemperando alla richiesta di modifica della lista e non presentando ricorso contro l'ordinanza, la rappresentanza aveva accettato la cancellazione del candidato in questione dalla propria proposta elettorale in modo legalmente vincolante e aveva rinunciato alla candidatura (e quindi non era più in discussione il merito della legittimità dell'ammissione della candidatura con il solo nome maschile).

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

Leitfaden der Bundeskanzlei für kandidierende Gruppierungen für die Nationalratswahlen vom 22.10.2023 (zit. Leitfaden BK NRW 2023).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 26 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 26 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 26 LDP N. XXX.

Art. 26 Consultazione delle proposte

Gli elettori del circondario possono prender visione delle proposte e dei nomi dei firmatari presso l'autorità competente.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 291
II. Significato della disposizione 291
A. Generale 291
B. Confronto giuridico 291
III. Controllo delle proposte elettorali 291
Bibliografia 293
I materiali 293

I. STORIA DELLE ORIGINI

La disposizione è stata introdotta nel 1976 con la promulgazione della LDP. Secondo il messaggio del Consiglio federale, essa uniformava la prassi precedente approvata dal Tribunale federale in materia di libertà di voto in una decisione del 1972. Per eliminare ogni ambiguità, la decisione è stata incorporata nella nuova legge come norma giuridica. 1

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

La disposizione stabilisce che gli elettori del distretto elettorale possono prendere visione di una proposta elettorale e dei nomi dei firmatari. Gli elettori hanno il diritto non solo di conoscere i singoli candidati, ma anche di sapere chi sono gli autori di una proposta elettorale. In pratica, la disposizione è poco significativa, poiché di solito è noto pubblicamente quale gruppo o quali persone sono dietro una proposta elettorale. 2

B. Confronto giuridico

La maggior parte dei Cantoni ha disposizioni praticamente identiche nella propria legge elettorale parlamentare. 3

III. CONTROLLO DELLE PROPOSTE ELETTORALI

Secondo la formulazione della legge, "gli elettori del distretto elettorale" hanno il diritto di visionare le proposte elettorali. Il diritto di visionare le proposte elettorali si riferisce esplicitamente alle "proposte elettorali" e ai "nomi dei firmatari". L'autorità elettorale competente ai sensi della legge cantonale deve consentire l'accesso. 4

Gli elettori interessati possono prendere visione delle proposte elettorali e degli elenchi dei firmatari "presso l'autorità competente". La legge federale non prevede il diritto di ricevere una copia dei documenti in questione. Per motivi di protezione dei dati, sembra lecito coprire gli indirizzi di residenza dei candidati e dei firmatari quando si concede l'accesso, a condizione che lo 5

scopo dell'accesso (identificazione delle persone dietro una proposta elettorale) non sia impedito.

6 L'ispezione delle proposte elettorali in base all'art. 26 LDP è concessa dopo la scadenza del termine di registrazione. L'autorità elettorale non comunica pubblicamente le proposte elettorali ricevute prima della scadenza della registrazione elettorale. I partiti e i gruppi hanno la possibilità di modificare le loro proposte elettorali fino alla scadenza del termine di presentazione. Il pubblico non ha il diritto di essere informato sulle proposte elettorali ricevute prima del termine ultimo per la presentazione delle candidature, né i partiti o altri gruppi politici possono prendere visione delle proposte elettorali dei loro concorrenti prima del termine ultimo per la presentazione delle candidature, in base all'articolo 26 del CPD.

7 La decisione fondamentale del Tribunale federale si basava su un caso del Cantone di Svitto. Nelle elezioni del Consiglio nazionale del 1971, un comitato chiamato "Vogliamo votare" aveva presentato una proposta elettorale all'ultimo minuto, impedendo così il silenzio elettorale. Molti volevano sapere chi c'era dietro questa proposta elettorale. Tuttavia, si rifiutò di consentire l'accesso all'elenco dei firmatari per motivi di segretezza del voto e delle elezioni. La Corte Suprema Federale ha stabilito che la segretezza della scheda proteggeva il voto degli elettori, ma non impediva a questi ultimi di consultare l'elenco dei firmatari. D'altra parte, il principio della libertà di voto richiede tale ispezione. "Per poter esercitare il diritto di voto in piena indipendenza e libertà, tuttavia, ogni elettore deve avere la possibilità di ottenere chiarimenti sull'intenzione politica di chi si propone e di chi propone". Un mezzo adeguato a questo scopo è l'ispezione della lista dei candidati. Non si può escludere che i firmatari "potrebbero essere esposti di tanto in tanto a qualche inconveniente" se i loro nomi fossero resi noti su richiesta. "Tuttavia, molto più importante dell'interesse dei firmatari alla segretezza delle liste è l'interesse del pubblico in generale alla loro accessibilità. (...) Chiunque firmi una proposta elettorale e quindi assuma funzioni significative di diritto pubblico deve confrontarsi con il pubblico, anche se ciò gli risulta difficile".

8 L'idea alla base di questo regolamento è sensata. In nome della trasparenza e in conformità con il principio della libertà di voto, gli aventi diritto al voto devono essere in grado di sapere quali persone sono dietro una proposta elettorale. Per quanto riguarda la pratica, la portata della norma deve essere

messa un po' in prospettiva. Nel 1971, nel Cantone di Svitto, quando una proposta elettorale richiedeva 15 firme, era possibile scoprire chi c'era dietro la proposta guardando l'elenco delle firme. In un cantone in cui sono richieste 200 o 400 firme, invece, oggi è molto più difficile scoprire chi c'è davvero dietro una proposta elettorale guardando l'elenco delle firme. Molti dei firmatari sono stati contattati nell'ambito di un'ampia raccolta di firme e difficilmente possono essere considerati le forze politiche decisive dietro una proposta elettorale o la sua paternità.

In pratica, la concessione dell'accesso sulla base dell'art. 26 LDP non avviene quasi mai. In generale, il pubblico interessato sa quale direzione politica rappresenta un certo raggruppamento e chi c'è dietro la sua proposta elettorale. Casi come quello alla base della storica decisione della Corte Suprema Federale, in cui un raggruppamento completamente sconosciuto ha presentato una proposta elettorale all'ultimo minuto, sono estremamente rari. 9

BIBLIOGRAFIA

Muheim Anton, Wahl des Nationalrates, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978, S. 65–89.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria, Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 27 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 27 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 27 LDP N. XXX.

Art. 27 Candidature plurime

[1] Se il nome di un candidato figura su più di una proposta del circondario, il Cantone lo stralcia immediatamente da tutte le proposte.

[2] La Cancelleria federale stralcia immediatamente dalla proposta quei candidati il cui nome figura già su liste o proposte di altri Cantoni.

[3] La Cancelleria federale notifica senza indugio gli stralci ai Cantoni interessati.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 297
II. Significato della disposizione 297
A. Generale 297
B. Confronto giuridico 298
III. Candidature multiple 298
A. Soppressione da parte del Cantone (cpv. 1) 298
B. Cancellazione da parte della Cancelleria federale (cpv. 2) 299
C. Notifica (cpv. 3) 299
Bibliografia 300
I materiali 300

I. STORIA DELLE ORIGINI

La legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919 stabiliva già che nessuno poteva candidarsi in più di un Cantone. Il divieto di candidarsi al Consiglio nazionale in più di un Cantone, invece, è stato introdotto solo nel 1939. Fino ad allora era consentito candidarsi in più circoscrizioni. Il divieto è stato introdotto in seguito alle discussioni sorte dopo l'elezione di Gottlieb Duttweiler (LdU) nel 1935 in tre cantoni. Duttweiler accettò l'elezione nel Cantone di Berna e rinunciò al mandato nei Cantoni di Zurigo e San Gallo. Il divieto di candidature multiple era ora inteso a prevenire il passaggio di bandwagons politici come cattura voti. La LDP del 1976 adottò questa regola. 1

Secondo le regole in vigore dal 1919 o dal 1939, i candidati multipli dovevano prima essere invitati dal Cantone o dalla Confederazione a dichiarare, entro un termine stabilito per legge, su quale proposta elettorale dovesse comparire il loro nome. In caso di mancata dichiarazione, la decisione veniva presa per sorteggio. La Legge federale sui diritti politici del 1976 ha modificato la regola. Se la persona nominata non faceva la dichiarazione desiderata entro il termine stabilito, il suo nome veniva cancellato da tutte le proposte elettorali. Con la revisione del 1994, da un lato è stata aperta una finestra di due mesi per i Cantoni per determinare il termine per la registrazione, dall'altro è stata introdotta la dichiarazione di candidatura. Da allora, le candidature multiple all'interno di un Cantone devono essere cancellate da tutte le proposte elettorali del Cantone senza ulteriori indagini. Nel caso di candidature multiple in più Cantoni, la Cancelleria federale cancella da tutte le altre candidature i candidati il cui nome compare già in una lista o in una candidatura di un altro Cantone. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

Nessuna persona può candidarsi in più di un Cantone e all'interno di uno stesso Cantone su più di una proposta elettorale. La disposizione vieta, da un lato, la candidatura di una persona in più Cantoni (circoscrizioni) e, dall'altro, la candidatura di una persona su più proposte elettorali all'interno di una 3

circoscrizione. Specifica la procedura da seguire nel caso in cui vengano individuate candidature multiple.

4 Secondo la Cancelleria federale, nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2011, 2015, 2019 e 2023 non sono state individuate candidature multiple in diversi Cantoni. Anche le candidature multiple all'interno dei Cantoni sono rare nella pratica.

B. Confronto giuridico

5 I Cantoni hanno normative ampiamente comparabili per le loro elezioni parlamentari. Vietano la candidatura in più circoscrizioni (se il loro parlamento è eletto in più circoscrizioni) e vietano la candidatura di una persona su più proposte elettorali all'interno di una stessa circoscrizione. Fa eccezione il Cantone di Glarona, dove una persona può candidarsi in più circoscrizioni per le elezioni del Landrat.

III. CANDIDATURE MULTIPLE

A. Soppressione da parte del Cantone (cpv. 1)

6 La disposizione vieta le candidature multiple all'interno di un Cantone. Una persona che si candida può farlo solo su una candidatura della circoscrizione. Se un nome compare su più di una proposta della circoscrizione elettorale, l'autorità elettorale cantonale lo cancella da tutte le proposte.

7 Per i candidati ufficialmente cancellati, i rappresentanti di una proposta elettorale possono notificare proposte sostitutive entro il periodo di purificazione nell'ambito della procedura di correzione dei difetti (art. 29 LDP). In base a ciò, è consentito rinominare una persona che è stata rimossa da tutte le candidature a causa di candidature multiple come candidato sostitutivo.

8 Se, nel singolo caso, una candidatura multipla viene scoperta troppo tardi (cioè solo dopo la scadenza del periodo di purificazione o solo dopo la stampa delle liste), dal 2014 può comunque essere ufficialmente dichiarata invalida a posteriori. L'invalidazione avviene mediante pubblicazione nel Bollettino ufficiale cantonale e nel Foglio federale; i nomi in questione vengono cancellati da tutte le schede elettorali durante lo spoglio (art. 29 cpv. 4, 32a e 38 cpv. 2 LDP, cfr. le spiegazioni nell'OK-Wyler, art. 32a LDP).

B. Cancellazione da parte della Cancelleria federale (cpv. 2)

La disposizione dell'art. 2 vieta le candidature multiple in più Cantoni. Tuttavia, è consentito candidarsi in un Cantone diverso da quello di residenza (cfr. OK-Wyler, art. 22 LDP). 9

Il regolamento prevede che la Cancelleria federale controlli a livello centrale tutte le candidature dei Cantoni a rappresentanza proporzionale. La Cancelleria federale elimina immediatamente da una proposta elettorale le persone il cui nome è già presente in una lista o in una proposta elettorale di un altro Cantone. Così facendo, lascia una persona che è stata nominata più di una volta nella proposta elettorale che riceve per prima (art. 8d cpv. 2 VPR). 10

Il regolamento si spiega con le diverse scadenze di registrazione (scaglionate) nei Cantoni (cfr. OC-Wyler, art. 21). Se in un Cantone la liquidazione delle proposte elettorali è già stata completata e, se necessario, anche le liste sono già state stampate, le persone che si candidano più di una volta non possono più essere cancellate dalla lista in quel Cantone. La cancellazione è quindi limitata alle proposte elettorali dei cantoni in cui le liste non sono ancora state eliminate al momento della scoperta della candidatura multipla. Si tratta di una soluzione pragmatica. Come ha osservato il Consiglio federale nel suo messaggio, la condotta deliberatamente illegale dei candidati interessati giustificherebbe anche la cancellazione da tutte le proposte elettorali; dopo tutto, ogni persona proposta deve confermare la propria proposta elettorale con una firma. 11

Affinché la Cancelleria federale possa cancellare le candidature multiple, è necessario che i Cantoni le trasmettano senza indugio le proposte elettorali ricevute (cfr. OK-Wyler, art. 21 cpv. 3 LDP). 12

Anche per le candidature multiple in più Cantoni vale quanto segue: se una di esse viene scoperta troppo tardi, può comunque essere successivamente dichiarata nulla (cfr. sopra, n. 7). 13

C. Notifica (cpv. 3)

Ai sensi dell'art. 27 cpv. 3 LDP, la Cancelleria federale notifica immediatamente ai Cantoni interessati le proprie cancellazioni. Questa regola è chiarita dall'art. 8d cpv. 3 CPD, secondo cui la Cancelleria federale notifica 14

al Cantone le cancellazioni "entro 72 ore dal ricevimento della sua proposta elettorale" per via elettronica.

BIBLIOGRAFIA

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bisaz Corsin, Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich et al. 2018, S. 33–56.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 20239).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 29 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 29 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 29 LDP N. XXX.

Art. 29 Rettificazioni; proposte di sostituzione

[1] Il Cantone esamina le proposte e assegna al rappresentante dei firmatari un termine per rettificarle, per modificare denominazioni che si prestano a confusione e per sostituire i candidati stralciati d'ufficio.

[2] I proposti alla sostituzione devono confermare per scritto l'accettazione della candidatura. Se manca tale conferma, il nome figura già su un'altra lista o il proposto non è eleggibile, la proposta di sostituzione è stralciata. Se il rappresentante dei firmatari non dispone altrimenti, le proposte di sostituzione sono inserite in fine alla proposta di candidatura.

[3] La proposta non rettificata in tempo utile è nulla. Se il difetto concerne soltanto un candidato, è stralciato unicamente il nome di costui.

[4] Dopo il secondo lunedì successivo al termine di presentazione delle candidature, le proposte non possono più essere modificate. È fatto salvo l'annullamento ufficiale di candidature plurime scoperte successivamente (art. 32*a*). Il diritto cantonale può limitare a una settimana il termine per la modifica.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 304
II. Significato della disposizione 304
A. Generale 304
B. Confronto giuridico 304
III. Correzione dei difetti 305
A. Esame e fissazione dei termini per la correzione dei difetti (cpv. 1) 305
B. Proposte di sostituti (cpv. 2) 307
C. Invalidità (cpv. 3) 308
D. Periodo di purificazione (cpv. 4) 308
I materiali 308

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 L'essenza della disposizione era già contenuta nella Legge federale del 14 febbraio 1919 sull'elezione del Consiglio nazionale ed è stata incorporata nella LDP nel 1976. In occasione della promulgazione della LDP, è stata aggiunta la disposizione del cpv. 3, secondo la quale la mancata correzione delle carenze entro il termine prescritto comportava l'invalidità dell'intera candidatura o la cancellazione di singoli candidati. Quando la revisione della CPDP del 1994 ha introdotto una finestra temporale per la chiusura delle candidature nei Cantoni (cfr. OK-Wyler, art. 21 CPD), il precedente termine di una settimana per la rettifica è stato esteso a due settimane. Ai Cantoni è stata data la possibilità di ridurre il termine a una settimana. Con la revisione del 2014, nel cpv. 4 è stata inserita la riserva relativa alla successiva invalidazione delle proposte elettorali.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

2 La disposizione stabilisce che l'autorità elettorale cantonale esamina le proposte elettorali e regolamenta la rettifica dei difetti, l'eventuale correzione delle designazioni delle liste e la presentazione di candidature sostitutive per i candidati ufficialmente cancellati entro un periodo di rettifica definito.

B. Confronto giuridico

3 Anche i Cantoni hanno disposizioni (strutturate in modo diverso) nella loro legge elettorale parlamentare in merito alla correzione dei difetti nelle proposte elettorali e alla presentazione di candidature sostitutive per i candidati ufficialmente cancellati entro un periodo di rettifica.

III. CORREZIONE DEI DIFETTI

A. Esame e fissazione dei termini per la correzione dei difetti (cpv. 1)

L'autorità elettorale cantonale esamina le candidature dopo averle ricevute. Verifica se i candidati soddisfano i requisiti di eleggibilità, se le candidature contengono tutte le informazioni necessarie (ai sensi dell'art. 22 LDP) e se i nomi e le abbreviazioni delle candidature soddisfano i requisiti. Verifica inoltre (se necessario) se sono state presentate le firme necessarie in conformità al quorum di firma di cui all'art. 24 cpv. 1 e se i firmatari hanno diritto di voto nel distretto elettorale. In alcuni Cantoni, i partiti e i gruppi di candidati devono allegare un certificato di diritto di voto del Comune per le persone che firmano; in altri Cantoni, il diritto di voto dei firmatari viene controllato dall'autorità elettorale (cfr. OK-Wyler, art. 24 LDP n. 16). 4

Se una proposta elettorale contiene delle carenze, l'autorità elettorale cantonale fissa al rappresentante della proposta elettorale (ai sensi dell'art. 25 LDP) un termine entro cui 5

- correggere eventuali carenze nella candidatura,
- modificare i nomi che generano confusione e
- e presentare candidature sostitutive per i candidati i cui nomi sono stati ufficialmente cancellati.

Questo termine può essere più breve di quello per le correzioni, in modo che la rappresentanza possa ancora apportare miglioramenti in caso di domande necessarie da parte dell'autorità elettorale. È consentito fissare un breve periodo di tolleranza (all'interno del periodo di purificazione). Secondo il regolamento del Cantone di Berna, inizialmente è previsto un periodo non superiore a tre giorni per la correzione dei difetti. Tuttavia, tutti i difetti devono essere eliminati al più tardi entro la fine del periodo di rettifica. Dopo la scadenza del periodo di rettifica, non è più possibile modificare la proposta elettorale.

Le correzioni di nomi errati o di altre informazioni richieste sui candidati, così come l'aggiunta di informazioni mancanti, sono considerate correzioni di difetti ai sensi dell'Art. 29 cpv. 1 LDP. Anche la firma mancante per l'accettazione della proposta elettorale (art. 22 cpv. 3 CPD) può essere 6

presentata successivamente entro il termine di rettifica. Se una proposta elettorale non raggiunge il quorum ai sensi dell'Art. 24 LDP perché mancano le firme o devono essere cancellate, le firme mancanti (insieme agli eventuali certificati di voto necessari) possono essere presentate successivamente (cfr. anche OK-Wyler, Art. 24 LDP n. 16).

7 Per legge, la correzione dei difetti entro il termine di rettifica è limitata alla correzione dei difetti che l'autorità elettorale cantonale ricorda ai rappresentanti delle proposte elettorali fissando un termine. Se il rappresentante di una proposta elettorale presenta proposte di correzione di propria iniziativa (ad esempio, modifiche ai titoli professionali o un diverso ordine della proposta elettorale), l'autorità elettorale non è tenuta a tenerne conto. Tuttavia, può accettare tali richieste di modifica durante il periodo di aggiustamento, ma deve, ovviamente, trattare tutti i partiti e i gruppi allo stesso modo.

8 Ai sensi dell'art. 23 cpv. 1 LDP, ogni proposta elettorale deve recare una designazione idonea a distinguerla dalle altre proposte elettorali. L'autorità elettorale cantonale può quindi richiedere che una proposta elettorale cambi la sua denominazione (o abbreviazione) se ciò può generare confusione. Lo farà in particolare nei casi più ovvi, come quando vengono ricevute due proposte elettorali con nomi identici o quando un raggruppamento cerca di trarre vantaggio da un'etichetta straniera consolidata. Tuttavia, il fatto che nel variegato panorama partitico odierno diversi raggruppamenti utilizzino talvolta le stesse denominazioni (ad esempio "verdi" o "borghesi", "socialisti") come componenti del loro nome è accettato, anche se in questo caso può sorgere
confusione tra una parte del pubblico politicamente meno interessata.

9 Secondo il punto di vista adottato in questa sede, l'esame della questione se una denominazione di lista ai sensi dell'art. 29 cpv. 1 LDP dia adito a confusione è limitato al confronto con altre denominazioni di lista o nomi di partito. Non è compito delle autorità elettorali verificare se un'autodesignazione politica di un partito o di una lista sia corretta in termini di contenuto. - Alle elezioni del Consiglio nazionale del 2015, un elettore del Cantone di Friburgo ha chiesto di cambiare il nome francese "Union démocratique du centre (UDC)" del Partito popolare svizzero (SVP). Egli sosteneva che l'SVP non fosse un partito di centro, ma un partito populista di destra, motivo per cui il nome poteva trarre in inganno gli elettori. Il Consiglio

di Stato di Friburgo ha respinto la richiesta: Una modifica della denominazione di una lista poteva essere richiesta sulla base dell'art. 29 cpv. 1 LDP solo se vi era un rischio di confusione con le denominazioni di altre liste, il che non era il caso. Il Tribunale federale ha stabilito che non era necessario decidere se questa opinione fosse corretta, poiché il reclamo del ricorrente era in ogni caso infondato. Il partito portava il nome UDC dal 1971 ed era iscritto con questo nome nel registro dei partiti. Era il partito più rappresentato nell'Assemblea federale e il suo orientamento politico era generalmente noto. Pertanto, non vi è alcun pericolo di confusione per gli elettori normalmente informati.

Inoltre, nel periodo di purificazione possono essere presentate candidature sostitutive per i candidati i cui nomi sono stati ufficialmente cancellati (ad esempio perché ineleggibili o perché si candidano più di una volta). La presentazione di nuovi candidati nella fase di epurazione è esplicitamente limitata alla sostituzione di nomi ufficialmente cancellati. I partiti e i raggruppamenti non possono aggiungere di propria iniziativa nuovi candidati alla proposta elettorale dopo la scadenza del termine di presentazione ai sensi dell'art. 21 CPD (data di chiusura delle iscrizioni). 10

B. Proposte di sostituti (cpv. 2)

I sostituti proposti devono confermare per iscritto l'accettazione della proposta elettorale (analogamente alla dichiarazione di accettazione della candidatura ai sensi dell'art. 22 cpv. 3 LDP). Se questa conferma scritta manca, il nome in questione è già presente in un'altra proposta elettorale o la persona proposta non è eleggibile, l'autorità elettorale non ammette la proposta di sostituzione ("la proposta di sostituzione è cancellata"). A meno che la rappresentanza della proposta elettorale non richieda diversamente, i candidati sostitutivi devono essere elencati alla fine della proposta elettorale. 11

Può essere ricandidato come sostituto (ma solo su una proposta elettorale) anche chi è stato cancellato da tutte le proposte elettorali della circoscrizione a causa di una candidatura multipla ai sensi dell'art. 27 cpv. 1 LDP. 12

C. Invalidità (cpv. 3)

13 Se un difetto non viene sanato in tempo utile dalla rappresentanza della proposta elettorale, la proposta elettorale è invalida. Se il vizio riguarda una sola persona o più persone nominate, solo i loro nomi saranno cancellati.

D. Periodo di purificazione (cpv. 4)

14 La procedura di depurazione (procedura di correzione dei difetti) ha lo scopo di consentire - dopo il termine vincolante di registrazione elettorale - di correggere le proposte elettorali presentate e, entro i limiti descritti, di sostituire le candidature. Dopo la scadenza del periodo di depurazione previsto dalla legge, nessuna proposta elettorale può essere modificata. Sebbene sia possibile prorogare un periodo di tempo più breve stabilito dalle autorità per la correzione delle carenze o concedere un breve periodo di grazia, una volta scaduto il periodo di tempo per la correzione è esclusa qualsiasi possibilità di modifica della proposta elettorale. L'unica riserva è la dichiarazione ufficiale di invalidità delle candidature multiple riconosciute successivamente, ai sensi dell'art. 32a LDP.

15 In base alla presente disposizione, il termine per la modifica delle candidature scade il secondo lunedì successivo al termine ultimo per la presentazione delle candidature, per il quale l'art. 21 cpv. 1 LDP stabilisce che i Cantoni devono presentare le candidature "un lunedì di agosto". La legge consente ai Cantoni di ridurre il termine a una settimana, cosa che viene utilizzata dalla maggioranza dei Cantoni. Per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023, sei dei 20 Cantoni a rappresentanza proporzionale hanno mantenuto il termine di 14 giorni (ZH, BS, BL, SH, TI e NE), mentre gli altri 14 Cantoni hanno previsto il termine di sette giorni.

16 Il Cantone deve inviare una copia di ogni lista alla Cancelleria federale al più tardi entro 24 ore dalla scadenza del periodo di depurazione. In questo modo, designa la lista come epurata (art. 8d cpv. 4 VPR).

I MATERIALI

Beschluss 314/2023 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 22.3.2023 über die Durchführung der Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Beschluss 426/2023 des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 5.4.2023 über die Erneuerungswahl der zürcherischen Mitglieder des schweizerischen Nationalrates für die Amtsdauer 2023–2027.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, (BBl 2022 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 30 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 30 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 30 LDP N. XXX.

Art. 30 Liste

[1] Le proposte di candidatura definitivamente stabilite prendono il nome di liste.

[2] Le liste sono munite di un numero progressivo.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 313
II. Significato della disposizione 313
A. Generale 313
B. Confronto tra le leggi 313
III. Liste 314
A. Terminologia (cpv. 1) 314
B. Numeri d'ordine (cpv. 2) 314
I materiali 316

I. STORIA DELLE ORIGINI

La formulazione secondo cui le proposte elettorali epurate sono chiamate liste e l'obbligo di assegnare alle liste un numero d'ordine erano già contenuti nella Legge sulle elezioni del Consiglio nazionale del 1919 e sono stati incorporati senza modifiche nella LDP nel 1976. Secondo la Legge sulle elezioni del Consiglio nazionale, le liste erano numerate "secondo l'ordine in cui erano state ricevute". Nella CPD si è rinunciato a questo passaggio "per evitare la competizione spesso esagerata secondo i primi numeri delle liste", come scrisse il Consiglio federale nel suo messaggio. Da allora, è stato lasciato ai Cantoni il compito di decidere in base a quali regole assegnare i numeri di lista. 1

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

La disposizione prevede che le proposte elettorali rivedute siano chiamate liste e che, per motivi di organizzazione elettorale, siano dotate di numeri di serie. Le norme che regolano l'assegnazione dei numeri di serie sono di competenza della legge cantonale. 2

B. Confronto tra le leggi

I Cantoni di lingua tedesca hanno adottato la formulazione della LDP, in base alla quale le proposte elettorali scartate sono designate come liste. Nelle elezioni parlamentari cantonali, alle liste vengono assegnati anche numeri d'ordine. I criteri utilizzati sono solitamente la forza del partito (che viene definita in modo diverso) e/o il momento in cui vengono ricevute le candidature; in alcuni casi, si procede anche a un sorteggio. I Cantoni di Glarona, Ticino, Vaud e Ginevra adottano una procedura di sorteggio puro, in cui tutti i numeri delle liste vengono estratti a sorte. Esistono anche altri modelli, ad esempio nel Cantone di Zugo le liste sono numerate in ordine alfabetico in base al nome. 3

III. LISTE

A. Terminologia (cpv. 1)

4 La disposizione stabilisce che le "proposte elettorali" devono essere denominate "liste" dopo essere state chiarite. Questa terminologia corrisponde a un uso ufficiale o accademico. In pubblico, nelle comunicazioni dei partiti e nei media, le "proposte elettorali" sono già indicate come "liste". Si parla di presentazione di liste, di liste maschili e femminili di un partito, di numeri di lista, di responsabili di lista, ecc. Nel testo giuridico francese, le proposte elettorali sono chiamate "listes de candidatures" e le liste "listes électorales", in pubblico si parla semplicemente di "listes" e anche nella legge elettorale parlamentare cantonale, prima e dopo la fase di depurazione, si parla spesso di "listes" senza un'aggiunta chiarificatrice.

B. Numeri d'ordine (cpv. 2)

5 Secondo questa disposizione, le liste devono essere dotate di numeri d'ordine (numeri di lista). Ciò è necessario per motivi organizzativi: I numeri di lista sono determinanti per l'ordine di pubblicazione delle liste, per l'ordine delle liste nel blocco delle schede elettorali, per la registrazione delle liste nel sistema informatico elettorale, ecc. Inoltre, i numeri di lista servono anche a orientare l'elettorato.

6 Le regole per l'assegnazione dei numeri di lista nelle elezioni del Consiglio nazionale sono stabilite dalla legge cantonale e sono varie. I criteri sono solitamente (in forme diverse) la forza del partito e/o il momento di ricezione delle proposte elettorali; in alcuni casi si ricorre anche a procedure di sorteggio (anche queste in forme diverse).

7 DDi seguito sono riportate le regole per l'assegnazione dei numeri di lista in alcuni Cantoni selezionati (una panoramica delle elezioni del Consiglio nazionale del 2023 è disponibile sul sito web della Cancelleria federale).

- Zurigo: i numeri di lista vengono inizialmente assegnati in base alla forza dei partiti, prima alle liste rappresentate in Consiglio nazionale in base ai voti di partito ottenuti nelle ultime elezioni del Consiglio nazionale nel Cantone (la lista con il maggior numero di voti riceve il numero 1), poi alle liste non rappresentate in Consiglio nazionale ma rappresentate nel Consiglio cantonale in base ai voti di partito ottenuti nelle ultime elezioni

del Consiglio cantonale, seguite come terza categoria dalle liste (precedentemente non prese in considerazione) che sono in collegamento sub-lista con una lista rappresentata in Consiglio nazionale, sempre in base ai voti di partito ottenuti nelle ultime elezioni del Consiglio nazionale. I numeri delle liste rimanenti vengono estratti a sorte.

- Berna: le liste sono numerate in base al numero di voti di partito ottenuti nelle ultime elezioni del Consiglio nazionale, sommando i voti di partito di più liste dello stesso raggruppamento politico. Le liste dello stesso raggruppamento politico sono numerate progressivamente. Le liste che si candidano per la prima volta ricevono un numero di lista assegnato.
- Argovia: le liste sono numerate in base alla forza del partito (numero di voti del partito nell'ultima elezione del Consiglio nazionale) con numeri, le liste dello stesso raggruppamento politico sono inoltre contrassegnate da una lettera (lista 1a, 1b, 1c ecc.). I numeri di lista per le nuove liste presentate vengono estratti a sorte.
- San Gallo: Le liste sono numerate in base alla forza del partito (numero di voti del partito nell'ultima elezione del Consiglio nazionale) con numeri, le liste dello stesso raggruppamento politico sono inoltre contrassegnate da una lettera (lista 1a, 1b, 1c ecc.). I numeri di lista per le liste appena presentate sono assegnati in base all'ordine di ricezione delle liste; i numeri di lista per le liste ricevute nello stesso giorno sono assegnati per sorteggio.
- Turgovia: le liste vengono assegnate in base all'ordine di ricezione delle proposte elettorali. Tra le proposte elettorali ricevute nello stesso giorno, il numero di lista viene estratto a sorte.
- Ticino, Vaud, Ginevra: i numeri di lista di tutte le liste sono estratti a sorte.
- Basilea Città: le proposte elettorali di partiti e gruppi che hanno partecipato alla precedente elezione proporzionale con lo stesso nome o "con una pretesa di successione incontestata" ricevono un numero ordinale tradizionale.
- Zug: le liste sono numerate in ordine alfabetico secondo le lettere iniziali dei titoli (nomi delle liste).

Le regole per l'assegnazione dei numeri di lista sono un argomento costante 8
nei dibattiti sulla legge elettorale. Sebbene non sia chiaramente dimostrabile,

si presume, almeno in alcuni partiti, che un numero di lista basso possa dare un vantaggio elettorale. In base a questo presupposto, la distribuzione dei numeri di lista in base alla forza del partito disturba la parità di trattamento di tutti i gruppi di candidati che deve essere garantita dall'autorità elettorale, poiché favorisce i grandi partiti. L'assegnazione dei numeri in base al momento di ricezione delle proposte elettorali ha lo svantaggio che, come dimostra la pratica, ci sono continue discussioni sul tipo di modifiche che fanno perdere il numero assegnato a una proposta e la fanno considerare come nuova. Una numerazione consecutiva delle liste dello stesso raggruppamento rende più chiaro il tableau delle liste, ma rafforza anche i punti deboli di entrambi i modelli (forza dei partiti o data di ricezione). In definitiva, la soluzione dei Cantoni Ticino, Vaud e Ginevra, in cui tutti i numeri di lista sono determinati per sorteggio, sembra essere la più equa, soprattutto per quanto riguarda le pari opportunità per partiti e gruppi.

I MATERIALI

Beschluss des Regierungsrats des Kantons Bern vom 12.8.1987 «betreffend die Nummerierung der Listen bei den Nationalratswahlen» (BSG 141.122).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 31 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 31 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 31 LDP N. XXX.

Art. 31 Congiunzione di liste

[1] Due o più liste possono essere congiunte per dichiarazione concorde dei firmatari o dei loro rappresentanti entro il termine per la modifica (art. 29 cpv. 4). Fra le congiunzioni di liste, solo le sotto-congiunzioni sono autorizzate.

[1bis] Sono autorizzate soltanto le sotto-congiunzioni tra le liste con denominazione uguale, differenziate unicamente da aggiunte intese a specificare il sesso, l'appartenenza di un gruppo, la regione o l'età dei candidati.

[2] Le congiunzioni e sotto-congiunzioni devono essere indicate sulle liste.

[3] Le dichiarazioni di congiunzione e sotto-congiunzione di liste non possono essere revocate.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 320
II. Significato della disposizione 321
A. Generale 321
B. Confronto giuridico 322
III. Liste collegate 323
A. Dichiarazione di abbinamento (cpv. 1) 323
B. Collegamenti in sottolista (cpv. 1bis) 324
C. Nota sulle schede elettorali (cpv. 2) 326
D. Nessuna revoca (cpv. 3) 327
I materiali 327
Bibliografia 328

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 Con l'introduzione della rappresentanza proporzionale nella legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 1919, sono state rese possibili le combinazioni di liste (basate sulle circoscrizioni). I collegamenti tra liste secondarie non erano menzionati nella legge del 1919, ma in seguito si sono affermati nella pratica e sono stati ritenuti ammissibili in base alle risposte date dal Consiglio federale alle richieste parlamentari. Durante la discussione parlamentare della Legge federale sui diritti politici del 1976, una mozione volta a vietare i collegamenti di lista non partitici è fallita dopo il ritiro di una mozione che chiedeva l'eliminazione totale dei collegamenti di lista. Il collegamento di sub-lista, invece, è stato incluso per la prima volta nella legge. I critici delle combinazioni di liste si sono lamentati nel corso del dibattito che le combinazioni di liste sono intrasparenti e distorcono la volontà degli elettori dando il loro voto a un gruppo di liste che potrebbero anche non voler sostenere. I sostenitori, invece, hanno visto le combinazioni di liste come un correttivo al sistema elettorale, che è sfavorevole ai piccoli partiti con circoscrizioni talvolta piccole. Come il Consiglio federale, anche loro hanno fatto riferimento al sistema di suddivisione delle liste, che permetterebbe di distribuire i mandati nei grandi cantoni in modo proporzionale tra le regioni e non favorire unilateralmente le città.

2 Nell'ambito della revisione della LDP nel 1994, il tema è stato nuovamente discusso in Parlamento. Questa volta, il Consiglio federale ha chiesto l'abolizione dei collegamenti in sottolista. I consiglieri federali non lo seguirono. Tuttavia, con l'art. 31 cpv. 1bis sono state create alcune condizioni per la stipula di connessioni in sottolista: I collegamenti di sotto-lista sono ora possibili solo "tra liste della stessa denominazione che differiscono solo per un'aggiunta per indicare il sesso, le ali di un raggruppamento, la regione o l'età" (si veda a questo proposito il n. 15 e seguenti). D'altro canto, sono stati aboliti i (in pratica rari) collegamenti tra sotto-liste. Nel 2013, in Consiglio nazionale sono state chiaramente respinte due mozioni che volevano abolire i collegamenti di lista non partitici.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

In un collegamento di lista, una o più liste si uniscono. I loro voti vengono inizialmente conteggiati insieme nell'assegnazione dei mandati. Nella prima ripartizione, la combinazione di liste viene confrontata con le altre liste (e combinazioni di liste) come se fosse una singola lista. Nella legge elettorale del Consiglio nazionale - all'interno delle combinazioni di liste - sono ammesse anche combinazioni di sotto-liste. In base al risultato elettorale, i mandati vengono prima distribuiti alle combinazioni di liste (e alle singole liste); in una seconda distribuzione ed eventualmente in ulteriori distribuzioni, i mandati vengono poi distribuiti all'interno della combinazione di liste alle possibili combinazioni di sotto-liste e (all'interno di queste) alle singole liste. (Per la distribuzione dei mandati alle liste e alle combinazioni di liste nelle procedure secondo Hagenbach-Bischoff applicabili alla legge elettorale del Consiglio nazionale, cfr. in dettaglio gli articoli 40 e seguenti del BPR). LDP). 3

Occorre distinguere tra le combinazioni di liste intrapartitiche o monopartitiche, che comprendono più liste dello stesso partito o raggruppamento politico, e le combinazioni di liste interpartitiche o multipartitiche, che comprendono liste di più partiti o raggruppamenti. Le combinazioni di liste intrapartitiche consentono ai gruppi politici di rivolgersi a un elettorato più ampio presentando diverse liste parziali (liste di uomini e donne, liste di giovani partiti o liste regionali) con un numero maggiore di candidati. Grazie alla combinazione, non corrono il rischio di perdere voti (residui) quando i mandati vengono distribuiti tra le liste parziali. Con le combinazioni di liste non partitiche, i partiti e i gruppi cercano di sfruttare meglio i voti rimanenti e, grazie alla combinazione, di ottenere mandati aggiuntivi. Il numero di voti inutilizzati e senza peso (voti che non hanno alcuna influenza sul risultato elettorale) diminuisce. 4

Le combinazioni di liste interpartitiche sono solitamente concluse tra partiti politicamente vicini (ad esempio, esistono numerose combinazioni di liste borghesi o rosso-verdi). Tuttavia, questo non è obbligatorio e a volte si possono osservare strane alleanze dovute esclusivamente all'aritmetica elettorale. Nel caso delle alleanze di lista, tuttavia, i partner dell'alleanza rimangono forze politiche indipendenti, che fanno campagna elettorale autonomamente e anche l'una contro l'altra. 5

6 In alcune circostanze, le alleanze di lista consentono ai partiti medi e piccoli di ottenere un mandato che non avrebbero ottenuto da soli (soprattutto in circoscrizioni con pochi mandati e un quorum naturale elevato). Tuttavia, non si può dire che l'istituto del collegamento di lista sia generalmente al servizio dei partiti più piccoli e medi. I voti di un partito più piccolo o medio possono anche aiutare un partito più grande collegato a una lista a conquistare un altro mandato, mentre il partito più piccolo può anche rimanere completamente a mani vuote in alcune circostanze.

7 L'istituto dell'affiliazione di lista non ha senso in tutte le procedure elettorali. È particolarmente importante in un sistema con circoscrizioni piccole e pochi mandati, dove l'ostacolo (quorum naturale) per un singolo partito per ottenere un mandato è alto (come in molti cantoni nelle elezioni del Consiglio nazionale). La procedura di assegnazione del "doppio Pukelsheim" utilizzata in molte elezioni parlamentari cantonali, che determina una distribuzione fine dei mandati in base alla rappresentanza proporzionale, non riconosce le combinazioni di liste.

8 Nel dibattito politico e nell'insegnamento, l'istituto delle combinazioni di liste è controverso. I vantaggi sono considerati il miglioramento delle possibilità elettorali per i partiti più piccoli e medi nelle circoscrizioni piccole e la possibilità per i partiti di presentare liste parziali. Tuttavia, le combinazioni di liste, e in particolare le sub-liste, sono spesso criticate per la loro scarsa trasparenza; per molti elettori aventi diritto non è più chiaro (anche con le relative indicazioni sulle schede elettorali) a chi verrà assegnato il loro voto - il che potrebbe violare il principio della libertà di scelta. A volte viene anche criticato il fatto che l'ammissione di combinazioni di liste potrebbe portare a "risultati elettorali arbitrari", in quanto l'ammissione in ultima analisi promuove

B. Confronto giuridico

9 In dieci Cantoni - alla fine del 2023 - sono ammesse combinazioni di liste nelle elezioni parlamentari cantonali. Le combinazioni di liste sono ammesse senza restrizioni nei Cantoni di Berna, Lucerna, Obvaldo, Glarona, Soletta, Turgovia e Ginevra. Le combinazioni di liste sono ammesse senza restrizioni anche nell'unica circoscrizione con rappresentanza proporzionale nelle elezioni dei consigli cantonali nel Cantone di Appenzello-Ausserrhoden (Herisau) e nelle circoscrizioni non suddivise in sottocircoscrizioni nelle

elezioni cantonali del Vaud. Nelle elezioni del Consiglio cantonale di San Gallo, sono ammessi collegamenti di lista tra liste con la stessa denominazione che differiscono solo per un'aggiunta per indicare il genere, le ali di un raggruppamento, la regione o l'età.

Solo cinque cantoni prevedono collegamenti tra liste secondarie. A Berna e 10
nella circoscrizione elettorale di Herisau nel Cantone di Appenzello-Ausserrhoden sono possibili senza restrizioni. Nei cantoni di Lucerna, Soletta e Turgovia (come per le elezioni del Consiglio nazionale) sono validi solo tra liste della stessa denominazione che differiscono solo per un'aggiunta per indicare il sesso, le ali di un raggruppamento, la regione o l'età.

III. LISTE COLLEGATE

A. Dichiarazione di abbinamento (cpv. 1)

La disposizione consente la combinazione di liste. Due o più liste possono 11
essere collegate. Sono possibili collegamenti di liste tra liste parziali di un partito (collegamenti di liste intrapartitiche), ma anche tra partiti e raggruppamenti diversi (collegamenti di liste interpartitiche).

All'interno di una combinazione di liste, sono ammesse anche combinazioni 12
di sotto-liste di due o più liste. Solo le liste che appartengono alla stessa combinazione di liste possono essere combinate in una combinazione di sotto-liste. Invece, dalla revisione della LDP del 1994 non sono più consentite le connessioni di sottoelenchi (ciò deriva dalla formulazione della norma: "... sono consentite solo connessioni di sottoelenchi").

Affinché i collegamenti di lista e i collegamenti di sotto-lista abbiano effetto 13
legale, è necessaria una dichiarazione concorde dei rappresentanti delle proposte elettorali. I rappresentanti devono approvare la combinazione di liste con la consapevolezza di tutte le liste coinvolte e di tutte le combinazioni di sub-liste stipulate. Ai sensi dell'articolo 8e, comma 1, del RGV, le dichiarazioni devono contenere almeno le informazioni contenute nel modello di modulo di cui all'allegato 3b del RGV: Numero (se già assegnato) e designazione delle liste collegate/sottocollegate; nome e firma dei rappresentanti, osservazioni (ad es. designazione dei collegamenti alle liste secondarie), luogo e data.

14 La dichiarazione di affiliazione alla lista deve essere presentata all'autorità competente del Cantone entro la scadenza del periodo di purificazione (art. 29 cpv. 4 LDP). Il fattore decisivo per la validità dei collegamenti di lista e sub-lista è il momento in cui la relativa dichiarazione viene ricevuta dall'autorità cantonale competente (art. 8e cpv. 2 CPD).

B. Collegamenti in sottolista (cpv. 1bis)

15 Con la revisione del 1994 è stata introdotta nella LDP una restrizione relativa alle connessioni in sottolista. In base a ciò, i collegamenti di sottoelenco sono "validi solo tra liste della stessa denominazione che differiscono solo per un'aggiunta che identifica il sesso, le ali di un raggruppamento, la regione o l'età".

16 La denominazione distintiva delle sub-liste di un raggruppamento autorizzato alle sub-liste può riferirsi al genere: Ad esempio, diversi partiti riconoscono liste separate per uomini e donne. L'aggiunta distintiva può riferirsi alle ali di un raggruppamento. Ad esempio, il partito "Die Mitte" nel Cantone di Lucerna presenta una lista separata di cristiano-sociali (Die Mitte), o il GLP nel Cantone di Berna presenta una lista di verdi liberali PMI. Con il massiccio aumento delle sotto-liste, i partiti hanno iniziato a etichettare molte delle loro liste o ad assegnare loro un focus tematico specifico. Esempi: FDP. Economia e Istruzione, FDP.Ambiente ed Energia, FDP. Cultura e Sport nel Cantone di Zurigo, oppure: Verdi Liberali Energia, Verdi Liberali Creativi, Verdi Liberali Animali e Natura nel Cantone di Berna. In questo caso possiamo parlare di ali di partito solo in senso lato. L'elemento distintivo può essere anche la regione. Le liste separate per cantone sono comuni in diversi cantoni per alcuni partiti: La Lista principale di centro sud-est e la Lista principale di centro nord-ovest nel Canton San Gallo o le numerose liste regionali nel Canton Vallese. (Sul problema delle liste regionali non chiaramente etichettate, si veda OK-Glaser, Art. 37 LDP N. 25 e segg.) Infine, le liste separate di un partito possono differire in termini di età: In molti partiti, i giovani hanno tradizionalmente le loro liste (ad esempio Juso, Jungfreisinnige, Junge SVP), ma sempre più spesso ci sono anche liste separate con candidati più anziani (esempi dal cantone di Zurigo: lista SVP Ü55, GLP senior, SP 60+).

17 La disposizione che prevede la possibilità di combinazioni di sotto-liste tra liste di diverse ali di un raggruppamento è stata interpretata generosamente nella pratica nel corso degli anni e non è stata considerata come un divieto di

combinazioni di sotto-liste tra partiti. Ad esempio, nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2019 nel Cantone di Basilea Città, i tre partiti indipendenti EVP, GLP e BDP hanno unito le loro liste sotto il nome comune della lista principale "Mitte" in un collegamento di sotto-lista come ali diverse di un raggruppamento. Nel Cantone di Vaud, i tre partiti EVP, EDU e BDP hanno unito le loro liste sotto il nome della lista principale "Alliance du centre" come ali diverse di un raggruppamento con collegamenti di sotto-lista.

18 La dottrina, nella misura in cui ha affrontato la questione, si è espressa in modo piuttosto critico. Yvo Hangartner/Andreas Kley hanno definito la pratica nella prima edizione dell'opera standard "Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft" (I diritti democratici nella Confederazione e nei Cantoni della Confederazione svizzera), pubblicata nel 2000, come "(troppo?) generosa"; Anina Weber l'ha valutata nel 2016 in una formulazione praticamente identica come "(troppo) generosa". Andreas Glaser e Florian Frei sono stati più severi in un saggio del 2020. Con uno sguardo alla genesi della norma, sono giunti alla conclusione che i collegamenti non partitici tra liste secondarie sono illegali. Nel 1993/1994, al momento di emanare la disposizione, il Parlamento aveva voluto consentire solo i collegamenti di lista tra diversi partiti, ma non i collegamenti di sub-lista. Queste ultime erano limitate ai collegamenti all'interno di un partito. Nel frattempo, anche gli autori della seconda edizione dell'opera "Diritti democratici", pubblicata nel 2023, sono giunti a questa conclusione.

19 Nel 2021/2022, durante il dibattito su un'iniziativa parlamentare, i Consiglieri federali hanno dichiarato che partiti diversi (come nei casi di Basilea Città e Vaud sopra citati) non possono essere le ali di un unico raggruppamento. Di conseguenza, le combinazioni di sotto-liste tra liste con la stessa denominazione, in cui partiti diversi costituiscono le ali, devono essere considerate inammissibili in futuro. Il Consiglio federale lo afferma esplicitamente
nella sua nuova circolare sulle elezioni del Consiglio nazionale.

Il voto del presidente dell'SPK-S e i voti del portavoce dell'SPK-S corrispondono a un'esplicita riserva di interpretazione in riferimento alla ratio legis, che giustifica un cambiamento nella prassi. In una sentenza storica, il Tribunale federale ha confermato questo parere legale e ha respinto un ricorso contro la mancata ammissione di un collegamento di sotto-lista tra il "Centro" e il PPE nel Cantone di Neuchâtel alle elezioni del Consiglio

nazionale del 2023. L'interpretazione storica e teleologica della disposizione mostra chiaramente che i collegamenti di sub-lista sono consentiti solo tra liste dello stesso partito o raggruppamento. Il divieto di combinazioni di liste trasversali non viola inoltre l'uguaglianza dei diritti elettorali garantita dall'articolo 34, paragrafo 2, della Costituzione federale.

C. Nota sulle schede elettorali (cpv. 2)

20 La disposizione prevede che i collegamenti di lista e di sotto-lista siano annotati sulle schede elettorali utilizzando moduli prestampati. Nell'ottica della libertà di scelta, è indispensabile che gli elettori sappiano quali alleanze hanno stretto le singole liste e chi potrebbe beneficiare del loro voto. La disposizione è stata introdotta con la promulgazione della LDP nel 1976 ("affinché le circostanze siano chiare a tutti", come ha scritto il Consiglio federale nel messaggio).

21 Il riferimento ai collegamenti di lista e ai collegamenti di sotto-lista deve essere fatto "in una forma facilmente comprensibile ed evidente", come afferma il Consiglio federale nella circolare sulle elezioni del Consiglio nazionale. Si raccomanda di collocare i riferimenti ai collegamenti nella parte superiore della scheda elettorale anziché in quella inferiore (come avviene di norma almeno nei Cantoni più grandi). Sarebbe inoltre utile per fornire agli elettori una migliore informazione se le abbreviazioni delle liste, invece dei soli numeri di lista, fossero incluse nei riferimenti ai link. Alcuni Cantoni (come Zurigo, Berna o Turgovia) non solo annotano i collegamenti tra liste e sotto-liste sulle schede prestampate delle rispettive liste, ma includono anche una panoramica di tutti i collegamenti tra liste e sotto-liste nella parte anteriore del blocco di schede elettorali.

22 Un collegamento di lista che non è stato reso noto agli elettori aventi diritto non è valido. Questa è stata la sentenza del Tribunale federale in un caso riguardante le elezioni del Gran Consiglio nel Cantone di Vaud nel marzo 1978. Il collegamento di lista registrato tra il Parti radical démocratique e il Parti libéral nel distretto elettorale di Losanna non era stato erroneamente né pubblicato né annotato sulle liste elettorali, né reso noto agli elettori in alcun modo. Il Tribunale federale ha ritenuto che ciò costituisse un'interferenza con la volontà degli elettori, in quanto non si poteva escludere che i singoli elettori avrebbero espresso il loro voto in modo diverso se fossero stati a conoscenza della combinazione di liste. Secondo la Corte Suprema Federale, la libera

formazione della volontà richiede che gli aventi diritto al voto ricevano tutte le informazioni importanti sulle elezioni in modo appropriato, il che include necessariamente le combinazioni di liste sottoscritte. La distribuzione dei seggi è stata ricalcolata (senza la combinazione di liste non rivelata) e i seggi sono stati riassegnati di conseguenza.

D. Nessuna revoca (cpv. 3)

Le dichiarazioni dei collegamenti di lista e dei collegamenti di sotto-lista non possono essere revocate. Questa disposizione è stata inserita con la revisione del 1994 "per evitare incertezze e schermaglie tattiche", come ha scritto il Consiglio federale nel suo messaggio. Il Consiglio federale ha fatto esplicito riferimento a un caso verificatosi nelle elezioni del Consiglio nazionale del 1987 nel Cantone di Berna. Un'affiliazione di lista tra due gruppi era stata prima dichiarata, poi revocata per iscritto da un gruppo e nuovamente rinnovata poco prima della scadenza, cosa che un terzo partito aveva cercato di impedire minacciando un reclamo. 23

I MATERIALI

Bericht des Bundesrates vom 13.3.1931 an die Bundesversammlung über das Postulat des Nationalrates vom 5.12.1928 betreffend die Unterlisteverbindung (BBl 1931 I S. 354).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 28.4.1975 (BBl 1975 I S. 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III S. 445).

Bericht der Bundeskanzlei vom 21.8.2013: Proporzwahlsysteme im Vergleich (zit. Bericht Bundeskanzlei Proporzwahlsysteme).

Bericht des Bundesrates vom 13.11.2019 an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 51. Legislaturperiode (BBl 2019 S. 7461) (zit. Bericht BR NRW 2019).

Leitfaden der Bundeskanzlei für kandidierende Gruppierungen für die Nationalratswahlen vom 20.10.2019.

Parlamentarische Initiative SPK-NR 21.402 Präzisierung der Unterlistenverbindungen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 5.11.2021.

Parlamentarische Initiative SPK-NR 21.402 Präzisierung der Unterlistenverbindungen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 8.4.2022 (zit. Bericht der SPK-S vom 8.4.2002).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 (BBl 2022 S. 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

BIBLIOGRAFIA

Glaser Andreas/Frei Florian, Rechtswidrige Unterlistenverbindungen zwischen verschiedenen Parteien, ZBl 2020, S. 308–314.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich et al. 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Braun Binder Nadja, Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Muheim Anton, Wahl des Nationalrates, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978, S. 65–89.

Schmid Benno, Die Listenverbindung, Zürich 1961.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Zürich 2016.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 32 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler,Commentario all'art. 32 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 32 LDP N. XXX.

Art. 32 Pubblicazione delle liste

[1] Il Cantone pubblica il più presto possibile nel proprio Foglio ufficiale le liste, con la loro denominazione, il numero progressivo e l'indicazione delle congiunzioni e sotto-congiunzioni.

[2] La Cancelleria federale pubblica in forma elettronica le liste con il cognome e il nome ufficiali, l'anno di nascita, i luoghi d'origine e il domicilio dei candidati.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 331
II. Significato della disposizione 331
A. Generale 331
B. Confronto tra le leggi 331
III. Pubblicazione delle liste 331
A. Bollettino ufficiale cantonale (cpv. 1) 331
B. Cancelleria federale (cpv. 2) 332
Bibliografia 333
I materiali 333

I. STORIA DELLE ORIGINI

La disposizione secondo cui i Cantoni devono annunciare pubblicamente le liste e fare riferimento alle connessioni di lista si trovava già nella legge elettorale del Consiglio nazionale del 1919. Con la promulgazione della LDP, questo requisito è stato ripreso, integrato dal riferimento secondo cui l'annuncio deve essere fatto "il più presto possibile" e "nel bollettino ufficiale cantonale". Un ulteriore paragrafo 2 dell'art. 32 è stato inserito nella LDP con la revisione totale della Legge sulle pubblicazioni del 2004 e adattato ai nuovi requisiti relativi alle informazioni necessarie sui candidati con la revisione della LDP del 2014. 1

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

La disposizione regola la pubblicazione ufficiale delle liste da parte delle autorità elettorali cantonali e della Cancelleria federale. 2

B. Confronto tra le leggi

I Cantoni hanno disposizioni analoghe per quanto riguarda la pubblicazione ufficiale delle liste nelle loro elezioni parlamentari. Oltre alle liste e ai candidati, devono essere indicati anche i collegamenti di lista e i collegamenti di sotto-lista (laddove tali collegamenti sono consentiti, cfr. OK-Wyler, Art. 31 LDP N. 9 f.). 3

III. PUBBLICAZIONE DELLE LISTE

A. Bollettino ufficiale cantonale (cpv. 1)

L'autorità elettorale cantonale rende pubbliche le liste ricevute nel bollettino ufficiale cantonale. La pubblicazione menziona le denominazioni e le abbreviazioni delle liste, nonché i numeri d'ordine, e fa riferimento ai collegamenti tra liste e sotto-liste. 4

Il diritto degli elettori alla pubblicazione ufficiale delle proposte elettorali (con i riferimenti ai collegamenti di lista) deriva già dal diritto costituzionale di 5

voto. La pubblicazione ufficiale serve alla libera formazione della volontà degli aventi diritto al voto. Serve anche a salvaguardare il diritto di garantire che vengano nominati solo candidati eleggibili. Grazie alla tempestiva informazione ufficiale su tutte le proposte elettorali, gli aventi diritto al voto hanno la possibilità di intraprendere azioni legali contro la candidatura di persone (presumibilmente) non eleggibili.

6 La legge non specifica quali informazioni devono essere fornite sulle persone candidate alle elezioni nella pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale cantonale. Di conseguenza, nella pubblicazione ai sensi del paragrafo 1, le persone candidate possono (a differenza della pubblicazione ai sensi del paragrafo 2) essere menzionate con i nomi con cui sono "conosciute nella vita quotidiana o politicamente" (art. 22 cpv. 2 lett. b LDP); saranno anche elencate con questi nomi sulle schede elettorali. È inoltre consigliabile indicare l'anno di nascita e (come è obbligatorio per le schede elettorali ai sensi dell'art. 33 cpv. 1 LDP) il luogo di residenza dei candidati. La pubblicazione dell'occupazione è facoltativa.

7 La pubblicazione deve avvenire "il più presto possibile" e "nel bollettino ufficiale cantonale". La pubblicazione ufficiale di interesse si riferisce alle liste epurate e avviene dopo la scadenza del periodo di epurazione, ossia nel momento in cui le liste non possono più essere modificate. Nel frattempo, il bollettino ufficiale elettronico è diventato lo standard per i bollettini ufficiali cantonali.

8 I Cantoni pubblicano regolarmente le liste e i nomi dei candidati sulle loro homepage cantonali dopo il termine di presentazione (termine di registrazione elettorale). In questo modo, sottolineano che le liste non sono ancora definitive e che c'è un termine per le correzioni. Queste pubblicazioni servono a informare il pubblico e i media e non costituiscono una pubblicazione ufficiale ai sensi dell'art. 32 LDP. Dopo la scadenza del periodo di rettifica, le informazioni pertinenti vengono aggiornate e le informazioni ufficiali vengono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale.

B. Cancelleria federale (cpv. 2)

9 Secondo la disposizione, la Cancelleria federale pubblica gli elenchi anche in forma elettronica. A tal fine, pubblica i nomi e i cognomi ufficiali, l'anno di nascita, le città di provenienza e il luogo di residenza dei candidati.

Questa disposizione è stata introdotta nel 2004 con la revisione totale della Legge sulle pubblicazioni. Oggi costituisce la base giuridica richiesta dalla legge sulle pubblicazioni per la pubblicazione (eccezionale) da parte della Cancelleria federale di dati personali che richiedono una protezione speciale. Nella pubblicazione delle liste per le elezioni del Consiglio nazionale, l'interesse pubblico al corretto svolgimento delle elezioni prevale sulle richieste di protezione della privacy. L'identità dei candidati deve essere verificabile. 10

BIBLIOGRAFIA

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria, Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I S. 1317).

Botschaft zum Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG) vom 22.10.2003 (BBl 2003 S. 7711).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 S. 9217).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 32a LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 32a LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 32a LDP N. XXX.

Art. 32*a* Annullamento di candidature

[1] Se dopo che le proposte di candidatura sono state definitivamente stabilite è scoperta una candidatura plurima, quest'ultima è dichiarata nulla su tutte le liste interes-sate:

a. dal Cantone, se lo stesso candidato figura su più liste del Cantone;

b. dalla Cancelleria federale, se lo stesso candidato figura su liste di più Cantoni.

[2] I Cantoni interessati e la Cancelleria federale si comunicano immediatamente quali candidature sono state dichiarate nulle.

[3] Per quanto possibile, i nomi delle persone la cui candidatura è stata dichiarata nulla sono stralciati dalle liste prima che queste ultime siano pubblicate.

[4] L'annullamento di una candidatura che figura su liste già pubblicate è pubblicato immediatamente in forma elettronica e nel Foglio ufficiale di tutti i Cantoni interessati, nonché nel Foglio federale, con l'indicazione dei motivi dell'annullamento.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 338
II. Significato della disposizione 338
A. Generale 338
B. Confronto giuridico 338
III. Invalidazione delle candidature 339
A. Candidature multiple scoperte successivamente (cpv. 1) 339
B. Notifica (cpv. 2) 339
C. Annullamento prima dell'annuncio (cpv. 3) 339
D. Dopo l'annuncio (cpv. 4) 340
I materiali 340

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 L'art. 32a è stato aggiunto alla LDP con la revisione del 2014. Poiché il numero di liste e di candidature alle elezioni del Consiglio nazionale continua a crescere, il Consiglio federale ha dichiarato nel suo messaggio che esiste un rischio crescente che le candidature multiple non vengano scoperte in tempo. Al fine di garantire una corretta elezione di rappresentanza proporzionale, dovrebbe quindi essere possibile dichiarare successivamente invalide le candidature multiple.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

2 La disposizione disciplina il trattamento delle candidature multiple (intracantonali e intercantonali) che vengono scoperte solo dopo la scadenza del termine (art. 29 LDP). Essa consente la successiva invalidazione di tali candidature in tutte le liste interessate. Lo scopo di consentire la cancellazione ufficiale a posteriori è quello di evitare che doppie candidature inosservate ostacolino la corretta assegnazione di tutti i voti. Ai sensi dell'art. 38 cpv. 2 lett. b LDP, tutti i nomi delle persone la cui candidatura è stata successivamente dichiarata invalida a causa di una candidatura multipla devono essere cancellati dalle schede elettorali al momento della determinazione dell'elezione (cfr. a questo proposito le ulteriori spiegazioni sull'art. 38 LDP).

B. Confronto giuridico

3 La maggior parte dei Cantoni non ha norme corrispondenti nella propria legge elettorale parlamentare. Il fatto che le candidature multiple vengano scoperte solo dopo la scadenza del periodo di purificazione è improbabile che si verifichi nelle elezioni parlamentari cantonali e quindi non costituisce un problema da regolamentare. Fa eccezione il Cantone dei Grigioni, che prevede esplicitamente la successiva cancellazione delle candidature multiple scoperte dopo il periodo di depurazione.

III. INVALIDAZIONE DELLE CANDIDATURE

A. Candidature multiple scoperte successivamente (cpv. 1)

La disposizione consente di invalidare le candidature multiple che vengono scoperte solo successivamente, ossia dopo la scadenza del periodo di purificazione di cui all'art. 29 cpv. 4 CPD, il momento dopo il quale le proposte elettorali non possono più essere modificate. La cancellazione successiva viene effettuata dall'autorità elettorale cantonale se la stessa persona è presente in più di una lista cantonale (lettera a). Viene effettuata dalla Cancelleria federale se la stessa persona è candidata in liste di più Cantoni (lettera b). 4

Le regole relative alla cancellazione di candidati multipli prima della scadenza del periodo di purificazione sono contenute nell'art. 27 LDP. Coloro che sono stati eliminati a causa di candidature multiple hanno ancora la possibilità di essere nuovamente nominati come proposta sostitutiva ai sensi dell'art. 29 cpv. 2 LDP su un'unica proposta elettorale. Una successiva eliminazione di più candidati ai sensi dell'Art. 32a LDP, invece, è definitiva; in questo caso non sono più possibili candidature sostitutive. 5

La disposizione non è mai stata applicata. Secondo la Cancelleria federale, nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2019, le prime dall'entrata in vigore della norma, non è stata rilevata alcuna candidatura multipla. 6

B. Notifica (cpv. 2)

La disposizione prevede che i Cantoni interessati e la Cancelleria federale si informino immediatamente della successiva invalidazione delle candidature. 7

C. Annullamento prima dell'annuncio (cpv. 3)

Per quanto possibile, i nomi delle persone la cui candidatura è stata successivamente dichiarata invalida devono essere cancellati dalle liste prima che vengano annunciate. La disposizione non è mai stata applicata. Secondo la Cancelleria federale, nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2019 e del 2023 non sono state scoperte candidature multiple intercantonali o intercantonali. Inoltre, in molti Cantoni - visti i tempi stretti di preparazione alle elezioni - è probabile che il processo di stampa delle liste venga avviato subito dopo la fine del periodo di epurazione. 8

D. Dopo l'annuncio (cpv. 4)

9 L'invalidazione di una candidatura su liste già annunciate deve essere pubblicata immediatamente, per informazione degli aventi diritto al voto, per via elettronica e nel bollettino ufficiale di tutti i Cantoni interessati e nel bollettino federale, indicandone il motivo (candidatura multipla identificata successivamente).

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 S. 9217).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 33 LDP

Un commentario di Stefan Wyler

CITAZIONE SUGGERITA

Stefan Wyler, Commentario all'art. 33 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Wyler, art. 33 LDP N. XXX.

Art. 33 Allestimento e consegna delle schede

[1] Per tutte le liste, i Cantoni allestiscono schede in cui sono prestampate la denominazione, all'occorrenza l'indicazione della congiunzione e sotto-congiunzione di liste, il numero progressivo e i dati personali dei candidati (per lo meno cognome, nome e domicilio), come anche schede non prestampate.

[1bis] I Cantoni che sostituiscono le schede di rilevamento alle schede elettorali trasmettono agli aventi diritto di voto anche un elenco che indichi i dati personali di ogni candidato nonché la denominazione delle liste, le congiunzioni e le sotto-congiunzioni.

[2] I Cantoni provvedono affinché gli elettori ricevano un gioco completo di tutte le schede almeno tre, ma al più presto quattro settimane prima del giorno dell'elezione.

[3] I firmatari possono ottenere al prezzo di costo presso le cancellerie di Stato cantonali schede prestampate suppletive.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 344
II. Significato della disposizione 344
A. Generale 344
B. Confronto giuridico 344
III. Preparazione e consegna delle schede elettorali 345
A. Responsabilità dei Cantoni (cpv. 1) 345
B. Documenti di registrazione (cpv. 1bis) 346
C. Set completo di tutte le schede elettorali (cpv. 2) 346
D. Schede elettorali aggiuntive (cpv. 3) 347
Bibliografia 347
I materiali 348

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 Solo con la promulgazione della Legge federale sui diritti politici nel 1976, i Cantoni sono stati obbligati a produrre a proprie spese le schede di tutte le liste e a inviarle agli elettori. Fino a quel momento, in alcuni cantoni questo compito spettava ai partiti, il che spesso significava che gli elettori non erano in possesso di tutte le liste - una chiara limitazione della loro libertà di scelta. La disposizione sull'ammissione dei "buoni di registrazione" (art. 33 cpv. 1bis) è stata inserita nella LDP con la revisione del 1994. Infine, con la revisione del 2014, è stato anticipato il termine per la consegna del materiale elettorale agli elettori. Ora gli elettori ricevono i documenti (come nel caso dei referendum) non prima di quattro e non oltre tre settimane prima del giorno della votazione.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

2 La disposizione stabilisce che i Cantoni sono responsabili della produzione e della distribuzione delle schede elettorali. Essi devono inviare, a proprie spese, una serie completa di schede elettorali di tutte le liste e una scheda bianca senza modulo a tutti gli elettori aventi diritto nella quartultima settimana prima del giorno del voto.

B. Confronto giuridico

3 I Cantoni hanno norme fondamentalmente comparabili nella loro legge elettorale parlamentare. Nel caso delle elezioni parlamentari cantonali, spetta anche alle autorità produrre una serie completa di schede elettorali di tutte le liste e una scheda elettorale senza modulo prestampato e inviarle agli elettori. I costi sono a carico dei Cantoni. I dati prescritti dei candidati sulle schede elettorali prestampate sono i cognomi e i nomi, l'anno di nascita, il titolo professionale e il luogo di residenza. La data ultima per la consegna del materiale elettorale agli elettori è talvolta vicina al giorno delle elezioni. Pochi cantoni hanno regole paragonabili all'art. 33 cpv. 4 LDP per quanto riguarda le schede elettorali prestampate aggiuntive.

III. PREPARAZIONE E CONSEGNA DELLE SCHEDE ELETTORALI

A. Responsabilità dei Cantoni (cpv. 1)

I Cantoni sono tenuti a produrre a proprie spese le schede elettorali per le elezioni del Consiglio nazionale. 4

Tutte le schede elettorali devono riportare l'indicazione dell'elezione in questione (ad esempio, elezioni del Consiglio nazionale 2023 o elezioni del Consiglio nazionale del 22 ottobre 2023), che - probabilmente perché è superfluo dirlo - non è stata regolamentata in modo specifico. 5

Il blocco delle schede elettorali o il libretto delle schede elettorali contiene schede prestampate per tutte le liste e una scheda elettorale senza prestampa. Queste costituiscono le schede elettorali ufficiali ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 LDP. La scheda elettorale senza prestampa non contiene alcuna designazione o numero di lista, né nomi di candidati o numeri di candidati. Contiene solo righe o caselle in bianco, che devono essere compilate a mano dagli elettori aventi diritto. Contiene tante righe bianche quanti sono i mandati da assegnare nella circoscrizione. 6

Le schede elettorali prestampate devono contenere le denominazioni delle liste (comprese le abbreviazioni delle liste), il numero d'ordine della lista e il riferimento a eventuali collegamenti di lista e sub-lista della lista in questione (cfr. art. 31 cpv. 2 LDP). A ogni candidato viene attribuito un numero di candidato composto dal numero di lista, dal numero di posizione della lista e (se del caso) da una cifra di controllo. I cognomi e i nomi dei candidati e il loro luogo di residenza sono obbligatori. Il nome con cui la persona è conosciuta politicamente o nella vita quotidiana sarà regolarmente indicato (art. 22 cpv. 2 lett. b LDP). Le informazioni di cui sopra sono il minimo richiesto dalla legge federale. I Cantoni possono stampare sulla scheda elettorale ulteriori informazioni sui candidati. In particolare, sono comuni l'anno di nascita, i titoli di lavoro o le cariche politiche e la nota "precedentemente" nel caso di ricandidature. Se una lista (compresi i candidati pre-cumulativi) ha un numero di candidati inferiore a quello dei mandati da assegnare nella circoscrizione, si stampano righe o caselle vuote per i posti di lista non coperti. 7

8 L'art. 7 del VPR richiede che sulle schede elettorali prestampate sia lasciato uno spazio sufficiente per consentire agli elettori di rendere facilmente leggibile il processo di variegatura e cumulo. Questo requisito, sensato e necessario nella pratica, rappresenta una sfida, soprattutto nei grandi Cantoni con molti mandati da assegnare. Per questo motivo, i singoli Cantoni hanno fissato dei limiti per i titoli professionali (talvolta sovrabbondanti).

B. Documenti di registrazione (cpv. 1bis)

9 Secondo questa disposizione, inserita nel 1994, i Cantoni possono utilizzare schede elettorali leggibili a macchina, le cosiddette schede di registrazione, nelle elezioni del Consiglio nazionale. Le schede elettorali leggibili a macchina, come quelle utilizzate nel Canton Ticino per le elezioni cantonali e comunali, servono da esempio. Se un Cantone invia tali documenti di registrazione agli elettori, deve anche inviare loro una compilazione (panoramica) con le informazioni minime sulle liste e sui candidati richieste dal cpv. 1 (contenente le designazioni complete delle liste, i riferimenti ai collegamenti delle liste e delle sotto-liste, nonché le informazioni minime sui candidati, come i cognomi e i nomi e il luogo di residenza). L'uso di schede elettorali a lettura ottica nelle elezioni del Consiglio nazionale dovrebbe essere approvato dal Consiglio federale ai sensi dell'art. 84 cpv. 2 CPD. In pratica, questa disposizione non ha avuto finora alcun ruolo. Nessun Cantone ha utilizzato tali documenti di registrazione nelle elezioni del Consiglio nazionale.

C. Set completo di tutte le schede elettorali (cpv. 2)

10 I Cantoni devono inviare un set completo di tutte le schede elettorali agli aventi diritto almeno tre e non prima di quattro settimane prima del giorno delle elezioni. Il materiale elettorale deve arrivare agli aventi diritto al voto nella quartultima settimana prima del giorno delle elezioni. Con la revisione della legge nel 2014, la scadenza per la consegna del materiale elettorale è stata allineata a quella in vigore da tempo per i referendum. Il nuovo regolamento è reso possibile dalla limitazione della finestra temporale per la scadenza della registrazione elettorale a un lunedì di agosto (cfr. art. 21 cpv. 1 LDP). Secondo la precedente normativa del 1976, le schede elettorali dovevano essere inviate agli elettori non più tardi di dieci giorni prima del giorno delle elezioni.

Oltre alle schede elettorali e alle istruzioni di voto (art. 34 LDP), i Cantoni sono liberi di inviare agli elettori aventi diritto il materiale pubblicitario elettorale dei partiti e dei gruppi (con l'invio del materiale ufficiale o in un invio separato). Alcuni cantoni hanno questa prassi (ad esempio BE, FR, AG, SO, JU). Tutti i partiti e i gruppi di candidati devono essere trattati allo stesso modo. Per non far lievitare il peso dei documenti elettorali da inviare e per limitare i costi di spedizione, a volte viene fissato un limite di peso per i volantini pubblicitari. 11

D. Schede elettorali aggiuntive (cpv. 3)

I partiti e i gruppi di candidati (nella formulazione, poco pratica: "i firmatari") possono ottenere dalle cancellerie dei Cantoni schede elettorali supplementari con copie prestampate delle loro liste a prezzo di costo. Possono distribuirle durante la campagna elettorale o, se un Cantone è a conoscenza dell'invio di materiale pubblicitario elettorale dello Stato, farle allegare al materiale propagandistico inviato, se necessario. 12

Ci si può chiedere se la distribuzione di schede elettorali prestampate aggiuntive ai partiti sia ancora al passo con i tempi. La disposizione può essere spiegata guardando indietro, quando in alcuni cantoni i partiti erano ancora responsabili della distribuzione delle schede elettorali. Oggi deve essere sufficiente l'invio del blocco ufficiale di schede elettorali con tutte le liste agli elettori aventi diritto. Dal punto di vista della parità di trattamento, sembra inoltre alquanto discutibile che ai partiti che sono disposti e in grado di finanziare tale operazione venga data la possibilità di distribuire ulteriori schede elettorali ufficiali delle loro liste. Inoltre, per gli elettori dei cantoni in cui viene inviato il materiale pubblicitario, a volte è fonte di confusione (e non viene compreso) il fatto di trovare la stessa scheda elettorale ufficiale di una lista due volte nel materiale elettorale, una volta rilegata nel blocco di schede ufficiali e una volta sciolta come allegato al volantino pubblicitario di una lista. 13

BIBLIOGRAFIA

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Muheim Anton, Wahl des Nationalrates, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978, S. 65–89.

I MATERIALI

Beschluss 784/2021 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 23.6.2021 über die Durchführung der Grossratswahlen vom 27.3.2022.

Beschluss 314/2023 des Regierungsrates des Kantons Bern vom 22.3.2023 über die Durchführung der Nationalratswahlen vom 22.10.2023.

Beschluss 2023/167 des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 31.1.2023 über die Nationalratswahlen vom 22.10.2023. Einberufung der Wahlberechtigten und Verfahren.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993 (BBl 1993 III 445).

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013 (BBl 2013 9217).

Information der Staatskanzlei Aargau vom 23.3.2023 zu den Nationalratswahlen 2023: Anleitung zum Wahlvorschlag.

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 30.11.2018 über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln (BBl 2018 S. 7683) (zit. Kreisschreiben BR 2018)

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023 (BBl 2022 S. 2547) (zit. Kreisschreiben BR NRW 2023).

Leitfaden der Bundeskanzlei für kandidierende Gruppierungen für die Nationalratswahlen vom 20.10.2023.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 34 LDP

Un commentario di Beat Kuoni

CITAZIONE SUGGERITA

Beat Kuoni, Kommentierung zu Art. 34 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Kuoni, N. XXX zu Art. 34 BPR.

Art. 34 Guida elettorale

Prima di ogni elezione per il rinnovo integrale del Consiglio nazionale, la Cancelleria federale allestisce una breve guida elettorale per il sistema proporzionale da consegnare agli elettori assieme alle schede (art. 33 cpv. 2) nei Cantoni in cui si vota secondo tale sistema.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 351
II. Significato della disposizione 351
A. Generale 351
B. Confronto tra le leggi 352
III. Commento al testo della norma 352
A. Contenuto delle istruzioni elettorali 352
B. Forma delle istruzioni di voto 354
C. Protezione legale 355
I materiali 355
Bibliografia 356

I. STORIA DELLE ORIGINI

Con la LDP del 1976, il legislatore federale ha creato una base giuridica per l'orientamento elettorale. La disposizione non è stata inclusa nella bozza del Consiglio federale della nuova legge. È stata inserita nella legge attraverso la commissione consultiva preliminare del Consiglio nazionale. 1

La Cancelleria federale ha prodotto per la prima volta istruzioni elettorali in occasione delle elezioni del Consiglio nazionale del 1971 e del 1975. Nel 1971 ne furono stampate 3,6 milioni di copie e distribuite insieme al materiale elettorale. La misura era legata all'introduzione del suffragio femminile a livello federale, che permise alle donne svizzere di votare ed essere elette per la prima volta nelle elezioni del Consiglio nazionale del 1971. Tuttavia, le istruzioni di voto non erano rivolte solo alle donne, ma a tutti gli elettori eleggibili, poiché si presumeva che anche molti uomini - soprattutto i più giovani - avessero bisogno di una certa quantità di spiegazioni. Per motivi finanziari, le istruzioni elettorali apparvero in edizione ridotta per le elezioni del Consiglio nazionale del 1975 e furono messe a disposizione solo dei partiti e dei circoli interessati. L'ancoraggio alla LDP aveva lo scopo di garantire la sua disponibilità per le future elezioni del Consiglio nazionale e di renderla indipendente dal margine di manovra finanziario della Cancelleria federale dell'epoca. 2

Dal 1994, l'art. 34 richiede espressamente istruzioni elettorali solo per le elezioni di rinnovo generale, quindi non anche per le elezioni parziali o supplementari in singoli Cantoni. In questo modo è stata codificata la prassi seguita fino a quel momento. Inoltre, dal 2007 il compito della Cancelleria federale si limita a fornire istruzioni elettorali ai Cantoni con rappresentanza proporzionale. Tuttavia, i Cantoni con il diritto di voto maggioritario possono redigere le proprie istruzioni elettorali e distribuirle agli elettori. 3

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

Le autorità statali non hanno una funzione consultiva nelle elezioni, a differenza delle votazioni di merito. Non possono mettersi direttamente o indirettamente al servizio di interessi di parte nella campagna elettorale. 4

Tuttavia, la giurisprudenza considera ammissibili il sostegno e l'assistenza da parte delle autorità, purché siano neutrali rispetto alla formazione e all'espressione della volontà degli elettori e, in linea di principio, non favoriscano né sfavoriscano candidati, partiti o gruppi. Ad esempio, il voto dovrebbe essere illustrato senza utilizzare nomi di persone e gruppi effettivamente candidati alle elezioni.

5 Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, dalla garanzia della libertà di voto e di elezione di cui all'art. 34 cpv. 2 Cost. non deriva alcun diritto costituzionale a ricevere istruzioni di voto dalle autorità. Secondo il Tribunale federale, esiste un'aspettativa fondamentale che gli aventi diritto di voto conoscano le condizioni per l'esercizio del diritto di voto e di elezione; secondo il Tribunale federale, la fornitura di istruzioni di voto non è un obbligo costituzionale, sebbene sia "utile" e "auspicabile". Tuttavia, vista l'ormai capillare attività di informazione delle autorità, è difficile immaginare le spiegazioni elettorali senza di esse.

B. Confronto tra le leggi

6 Le leggi cantonali spesso obbligano le autorità cantonali a fornire agli elettori istruzioni elettorali, almeno per le elezioni di rinnovo generale dei parlamenti cantonali. Tuttavia, non tutti i Cantoni hanno un obbligo legale esplicito in tal senso, anche se - a quanto risulta - producono e distribuiscono istruzioni elettorali.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Contenuto delle istruzioni elettorali

7 L'art. 34 obbliga la Cancelleria federale a preparare le istruzioni elettorali per le elezioni di rinnovo generale del Consiglio nazionale e a distribuirle agli elettori dei Cantoni con rappresentanza proporzionale. Il contenuto delle istruzioni elettorali non è espressamente specificato nella legge. Secondo la prassi, le istruzioni di voto dovrebbero almeno spiegare gli effetti della designazione di una lista, dei voti aggiuntivi, dell'eliminazione, del panashing e del cumulo. Le istruzioni di voto possono contenere ulteriori elementi, in particolare se questi servono alla libera formazione ed espressione della volontà e rispettano i limiti costituzionali (cfr. n. 4). Di conseguenza, le istruzioni di voto contengono anche informazioni sui requisiti di validità delle

schede elettorali compilate e sui principi generali del voto. Queste informazioni devono essere valide per tutti i Cantoni con rappresentanza proporzionale, motivo per cui le istruzioni elettorali spiegano solo i principi fondamentali del voto.

Oltre alla legge federale, anche i regolamenti cantonali sono autorevoli per la procedura elettorale (art. 83 LDP). I Cantoni possono quindi fornire agli aventi diritto di voto ulteriori istruzioni sul voto e sui motivi di invalidità e nullità legati alla procedura cantonale (art. 38 cpv. 4 LDP). 8

Alcuni elementi informativi delle istruzioni elettorali risalgono a impulsi dell'Assemblea federale. Nel corso della discussione sulla riforma della legge elettorale, ad esempio, la Cancelleria federale ha prospettato all'Assemblea federale la possibilità di migliorare le informazioni sui collegamenti di lista. Di conseguenza, ha adattato le istruzioni elettorali per le elezioni del Consiglio nazionale del 2015. La situazione era simile per quanto riguarda i ritratti dei partiti rappresentati in Consiglio nazionale. 9

L'art. 34 CPD consente di mettere a disposizione degli elettori, oltre alle istruzioni tecniche, un breve ritratto dei partiti rappresentati in Consiglio nazionale. La Cancelleria federale ha quindi potuto introdurre i ritratti dei partiti nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2007 senza modificare la legge. I partiti rappresentati in Consiglio nazionale scrivono autonomamente i ritratti e li inviano alla Cancelleria federale. La Cancelleria federale si assicura che i testi non siano troppo lunghi e che tutti i partiti abbiano lo stesso spazio. Un partito rappresentato in Consiglio nazionale non è obbligato a presentare un ritratto di partito. Il Partito cristiano sociale (PSC) di Obvaldo, ad esempio, ha rinunciato a questa opzione nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2019 perché non ha presentato alcun candidato. 10

Lo scopo dei ritratti di partito è quello di rafforzare la posizione dei partiti nella campagna elettorale e di servire da orientamento per gli elettori. La limitazione ai partiti rappresentati nel Consiglio nazionale nell'attuale legislatura non costituisce una violazione delle pari opportunità per i gruppi e i partiti in corsa per le elezioni. Secondo la giurisprudenza, esiste un interesse pubblico a sostenere partiti e raggruppamenti con una base solida e un ampio spettro politico che offrano una garanzia minima di continuità nell'attività politica in parlamento grazie ai mandati già vinti. Tuttavia, il sostegno e 11

l'assistenza dello Stato devono basarsi su criteri oggettivi e l'accesso al voto non deve essere indebitamente limitato.

12 Sono ammessi altri elementi informativi nelle istruzioni elettorali. Nelle precedenti istruzioni elettorali, ad esempio, c'era un capitolo sulla rappresentanza femminile nel Consiglio nazionale. Qualche anno fa, in relazione a possibili campagne di disinformazione, è stato anche suggerito di informare gli elettori sulle minacce alla formazione delle opinioni attraverso i social bot. L'inclusione di ulteriori elementi deve essere valutata attentamente in ogni caso. L'art. 34 LDP richiede espressamente istruzioni di voto brevi, in modo che le informazioni importanti possano essere facilmente percepite.

B. Forma delle istruzioni di voto

13 L'art. 34 non stabilisce esplicitamente la forma in cui devono essere prodotte le istruzioni di voto, ma richiede che siano inviate individualmente agli elettori: gli elettori hanno diritto a ricevere le istruzioni di voto insieme alle schede elettorali. In pratica, gli elettori ricevono le istruzioni di voto sotto forma di opuscolo stampato. Una pubblicazione elettronica generica senza indirizzo personale non sarebbe sufficiente secondo la legge attuale. A differenza delle istruzioni di voto, la legge non stabilisce che le istruzioni di voto possano essere inviate una sola volta per famiglia (cfr. a questo proposito l'art. 11 cpv. 4 LDP). Ai sensi dell'art. 33 cpv. 2 LDP, le istruzioni di voto e gli altri documenti elettorali devono essere inviati agli elettori - come nel caso dei referendum federali - in modo tale da giungere ai destinatari non più tardi di tre e non prima di quattro settimane prima del giorno delle elezioni.

14 Le istruzioni di voto devono essere redatte in tedesco, francese e italiano e, in base all'art. 11 SpG, anche in romancio. Indipendentemente dal loro domicilio politico, gli elettori hanno diritto a ricevere le istruzioni di voto nella lingua di loro scelta.

15 La Cancelleria federale fornisce le istruzioni di voto non solo in forma cartacea, ma anche su una piattaforma elettorale che offre su Internet - di norma in collaborazione con i Servizi parlamentari, l'Ufficio federale di statistica e i Cantoni. La piattaforma elettorale contiene ulteriori informazioni sulle elezioni del Consiglio nazionale, tra cui video che spiegano il processo elettorale. In futuro, le informazioni sul voto e sui risultati elettorali saranno disponibili anche sull'app "VoteInfo", ormai consolidata per i referendum.

Le informazioni ufficiali sulle elezioni tengono conto delle esigenze degli elettori con disabilità. Ad esempio, i video esplicativi saranno disponibili nel linguaggio dei segni. Inoltre, per le elezioni del Consiglio nazionale del 2019, la Cancelleria federale ha pubblicato le istruzioni di voto in un linguaggio semplice sulla piattaforma elettorale come test pilota. Per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023, probabilmente non ci sarà una simile disposizione in forma elettronica. Tuttavia, le istruzioni di voto in linguaggio semplice saranno stampate in un numero ridotto di copie e distribuite attraverso le organizzazioni specializzate per le persone con disabilità. 16

C. Protezione legale

Le istruzioni elettorali sono un vero e proprio atto della Cancelleria federale. A differenza delle spiegazioni del Consiglio federale in caso di referendum federali, che non possono essere impugnate ai sensi dell'art. 189 cpv. 4 Cost. Il reclamo elettorale deve essere indirizzato al governo cantonale competente, anche se questo non può occuparsi del reclamo nel merito. Il ricorso diretto al Tribunale federale non è possibile, poiché la controversia riguarda la preparazione e lo svolgimento delle elezioni del Consiglio nazionale; a tal fine è disponibile il reclamo elettorale ai sensi dell'art. 77 cpv. 1 lett. c LDP. 17

I MATERIALI

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 1.5.2023 (zit. Botschaft 1993).

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 S. 6401 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111/de, besucht am 1.5.2023 (zit. Botschaft 2001).

Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31.5.2006, BBl 2006 S. 5261 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2006/639/de, besucht am 1.5.2023 (zit. Botschaft 2006).

OSCE/ODHIR, Final Report on the 21.10.2007 Federal Elections in Switzerland, verfügbar unter www.osce.org > Institutions and structures > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Switzerland Federal Elections, 21.10.2007.

Parlamentarische Initiative 03.436 Faire Abstimmungskampagnen, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7.5.2009, BBl 2009 S. 5833 ff., verfügbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/1035/de, besucht am 1.5.2023 (zit. Bericht SPK-NR 2009).

Parlamentarische Initiative 03.436 Faire Abstimmungskampagnen, Stellungnahme des Bundesrates vom 19.8.2009 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7.5.2009, BBl 2009 S. 5885, verfügbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/1038/de, besucht am 1.5.2023 (zit. STN BR zum Bericht SPK-NR 2009).

BIBLIOGRAFIA

Auer Christoph, Besprechung des Urteils 1C_522/2015 et al. vom 29.10.2015, ZBl 117 (2016), S. 43–51.

Egli Patricia/Rechsteiner David, Social Bots und Meinungsbildung in der Demokratie, AJP 2017, S. 249–258.

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBl 118 (2017), S. 415–436.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kergomard Zoé, An die Urnen, Schweizerinnen! Die Erfindung der Wählerin im eidgenössischen Wahlkampf von 1971, in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein (Hrsg.), Kultur und Praxis der Wahlen. Eine Geschichte der modernen Demokratie, Springer VS, 2017, S. 237–265; zitiert nach dem PrePrint unter https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-02526382.

Steinmann Gerold, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die Bundesverfassung (Artikel 34 BV), ZBJV 139 (2003), S. 481–507.

Tschannen Pierre, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2000 und 2001, ZBJV 138 (2002), S. 605–704.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 35 LDP

Un commentario di Andreas Glaser

CITAZIONE SUGGERITA

Andreas Glaser, Commentario all'art. 35 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Glaser, art. 35 LDP N. XXX.

Art. 35 Riempimento della scheda

[1] L'elettore che usa una scheda non prestampata può iscrivervi i nomi di candidati eleggibili e indicarvi la denominazione o il numero progressivo di una lista.

[2] L'elettore che usa una scheda prestampata può stralciare i nomi di candidati; può iscrivervi nomi di candidati di altre liste (panachage). Può inoltre cancellare o sostituire i numeri progressivi e le denominazioni di lista.

[3] Il nome di un candidato può essere ripetuto due volte sulla scheda (cumulo).

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 361
II. Significato della disposizione 363
A. Aspetti generali 363
B. Confronto tra le leggi 366
III. Commento al testo della norma 366
A. Cpv. 1 (scheda elettorale senza modulo prestampato) 366
B. Cpv. 2 (scheda elettorale con modulo prestampato) 367
C. Cpv. 3 (cumulo) 369
Bibliografia 369
I materiali 370

I. STORIA DELL'ORIGINE

L'art. 35 LDP risale all'art. 13 NWG, di cui ha ripreso sostanzialmente il contenuto. Quando la LDP è stata promulgata nel 1975, si trattava di "una riscrittura senza modifiche sostanziali". L'art. 13 cpv. 1 NWG prevedeva già l'uso di schede elettorali con e senza modulo prestampato e consentiva espressamente cancellazioni, modifiche o aggiunte a una scheda stampata. La possibilità di utilizzare una scheda elettorale cartacea derivava dal fatto che gli elettori potevano esercitare il loro diritto di voto votando per i candidati che comparivano in "una qualsiasi delle liste pubblicate". L'art. 13 cpv. 3 della NWG stabiliva che il nome di un candidato non poteva comparire più di due volte su una scheda elettorale. Era poi consentito il cumulo. 1

Quando la NWG fu promulgata nel 1919 nel corso dell'introduzione della rappresentanza proporzionale per il Consiglio nazionale, le possibilità di cancellare e depennare erano indiscusse. Il Consiglio federale considerò l'autorizzazione del voto a scatola chiusa come una logica conseguenza della decisione a monte a favore del sistema di competizione a voto singolo, in considerazione della libertà di scelta dell'elettorato. Al contrario, riteneva che il voto di pancia fosse incompatibile con il sistema di competizione del voto di lista, in quanto gli elettori avrebbero interferito in modo non autorizzato nella classifica dei candidati di un partito alla cui richiesta di seggio non avevano contribuito ("pancia libera"). Sia il Consiglio nazionale che il Consiglio degli Stati hanno votato a favore della possibilità di voto libero in combinazione con il sistema preferito di competizione a voto singolo. 2

Il Consiglio federale, in linea con la commissione di esperti da esso nominata e presieduta da Emil Klöti, ma contrariamente all'opinione che aveva ancora nel progetto preliminare, si è espresso contro la possibilità di cumulo, in quanto il pre-cumulo da parte dei partiti limiterebbe fortemente l'influenza degli elettori sulla classifica dei candidati. Inoltre, il cumulo dei voti non è di facile comprensione per gli elettori. L'art. 13 cpv. 2 della NWG è quindi ancora presente nella bozza del Consiglio federale: "Non è permesso inserire il nome di un candidato più di una volta su una scheda elettorale". 3

La commissione competente del Consiglio nazionale, invece, voleva consentire il cumulo una tantum, soprattutto per permettere ai piccoli partiti nei cantoni con molti seggi di presentare liste il più possibile "complete" 4

attraverso il pre-cumulo. Si chiedeva anche la possibilità di un cumulo triplo o illimitato. Il cumulo è stato criticato in particolare perché incentiva una concorrenza dannosa tra i candidati di una lista. Le critiche erano rivolte principalmente al pre-cumulo da parte dei partiti sulle liste prestampate, piuttosto che al cumulo indipendente da parte degli elettori. Il modello dei candidati sostitutivi era stato proposto dagli oppositori del cumulo. Secondo questo modello, i partiti avrebbero dovuto prima definire i loro candidati preferiti e poi nominare i candidati sostitutivi. In Consiglio nazionale, la proposta del Consiglio federale senza cumulo e candidati sostitutivi ha prevalso di stretta misura.

5 Nel Consiglio degli Stati, la libertà della volontà degli elettori è stata enfatizzata a favore del cumulo. Tuttavia, le controargomentazioni del Consiglio nazionale e il sistema dei candidati sostitutivi hanno riscosso un consenso maggiore rispetto al Consiglio nazionale. Alla fine, tuttavia, il cumulo ha vinto con uno stretto margine e ha ottenuto una chiara maggioranza rispetto alla soluzione zero del Consiglio nazionale. Nel corso del processo di composizione delle divergenze, la maggioranza del Consiglio nazionale ha convenuto che il sistema di panache contenuto nella bozza del Consiglio federale richiedeva un correttivo. Alla luce della decisione del Consiglio degli Stati, anche il Consiglio nazionale ha votato a favore della possibilità di cumulo una tantum. All'art. 13 NWG è stato quindi aggiunto un cpv. 3, che recitava: "Non è consentito inserire il nome di un candidato più di due volte su una scheda elettorale".

6 In occasione del trasferimento dell'art. 13 NWG all'art. 35 LDP, in Consiglio nazionale vennero presentati due emendamenti rispetto alla nuova versione proposta dal Consiglio federale, che rimaneva invariata nel contenuto, e che a sua volta riguardava il cumulo, già controverso nel 1919. Da un lato, si chiedeva il divieto di cumulo. La mozione mirava a limitare la concorrenza all'interno di una lista. Dall'altro lato, è stata avanzata la richiesta, di portata meno ampia, che l'accumulo venisse effettuato solo a mano. Ciò avrebbe vietato il pre-cumulo sulle liste prestampate. In questo modo si intendeva ridurre l'influenza dei partiti. Sebbene il relatore della Commissione riconoscesse un certo potenziale di abuso per quanto riguarda il pre-cumulo, riteneva che questo fosse generalmente giustificato da ragioni legittime, come la preferenza regionale e di gruppo per alcuni candidati. Inoltre, un membro ha sostenuto che il cumulo fosse il "diritto di correzione più essenziale" del popolo,

esprimendo un residuo di scelta personale. Il Consiglio nazionale ha chiaramente respinto entrambi gli emendamenti. Il Consiglio degli Stati ha approvato senza discussione la versione adottata dal Consiglio nazionale e quindi il progetto del Consiglio federale.

L'art. 35 LDP non è stato modificato dalla sua promulgazione. 7

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

L'art. 35 LDP disciplina due questioni di primaria importanza per il diritto elettorale parlamentare: La struttura delle schede elettorali e le opzioni a disposizione degli elettori per la compilazione delle schede. Da un lato, la disposizione stabilisce che le schede elettorali possono essere utilizzate con o senza modulo (cpv. 1 e 2). Dall'altro lato, il cpv. 1 specifica le modalità di compilazione delle schede bianche, il cpv. 2 definisce le varianti per la modifica delle schede prestampate, ovvero la cancellazione e la barratura, e il cpv. 3 consente il cumulo per entrambi i tipi di schede. 8

La modificabilità delle liste compilate dai partiti - oltre alla possibilità di stipulare combinazioni di liste tra i partiti - caratterizza in modo significativo la modalità di funzionamento del sistema di rappresentanza proporzionale e rappresenta quindi una significativa concretizzazione del quadro costituzionale attraverso la legislazione. La rappresentanza proporzionale prevista dall'art. 149 Cost. si arricchisce delle possibilità di utilizzare liste senza moduli prestampati, nonché di annullare, cumulare e panasciare con aspetti di personalità tipici del sistema maggioritario. 9

Alla luce delle opzioni disponibili ai sensi dell'art. 35 LDP, alle liste compilate dai partiti viene attribuito il carattere di "proposta non vincolante", il che significa che gli elettori hanno la "massima" libertà di scelta. Tuttavia, le numerose opzioni a disposizione degli elettori comportano un potenziale di errore non trascurabile nella valutazione delle schede e quindi nella determinazione del risultato elettorale. Anche per questo motivo, i requisiti talvolta più severi per i referendum derivanti dall'art. 34 cpv. 2 Cost. non possono essere applicati alle elezioni del Consiglio nazionale. 10

La modificabilità delle schede elettorali è regolata in modo definitivo dall'art. 35 della LDP. A livello di ordinanza, esistono solo alcune concretizzazioni 11

della legge. In relazione all'art. 35 LDP, essa si limita a stabilire che le schede elettorali con un modulo prestampato devono lasciare uno spazio sufficiente per consentire agli elettori di votare per un solo candidato e di cumulare in modo leggibile (art. 7 LDP).

12 L'art. 35 cpv. 1 LDP contiene requisiti specifici per la corretta compilazione delle schede elettorali senza modulo prestampato da parte degli elettori. Come l'art. 5 cpv. 2 frase 1 e l'art. 33 cpv. 1 LDP, la disposizione presuppone che le schede senza modulo prestampato possano essere utilizzate per votare validamente. L'autorizzazione all'uso di schede elettorali senza modulo prestampato è sancita più chiaramente dall'art. 33 cpv. 1 LDP. In base a questa disposizione, anche i Cantoni emettono schede elettorali senza modulo prestampato. Come si evince dall'art. 35 cpv. 1 ("Chi utilizza la scheda elettorale senza modulo prestampato"...), ogni elettore è libero di decidere se utilizzare una scheda elettorale senza modulo prestampato o una scheda elettorale con modulo prestampato.

13 Il cpv. 2, disciplina i requisiti per la corretta procedura da seguire quando si utilizza una scheda elettorale con modulo prestampato. Il fatto che le schede elettorali con modulo prestampato siano la seconda variante ammessa oltre a quelle senza modulo prestampato deriva anche dall'art. 5, cpv. 2, frase 2, e dall'art. 33, commi 1 e 3, della LDP. Dall'art. 33 cpv. 1 LDP si evince chiaramente in cosa consiste il modulo prestampato di cui al cpv. 2. Le seguenti informazioni sono prestampate sulla scheda elettorale della rispettiva lista, ossia per ogni candidatura che è stata corretta e a cui è stato assegnato un numero ordinale (cfr. art. 30 LDP): denominazione della lista (cfr. art. 23 LDP), eventuale affiliazione alla lista (cfr. art. 31 cpv. 2 LDP), numero ordinale (cfr. art. 30 cpv. 2 LDP) e dati del candidato (almeno cognome e nome, nonché luogo di residenza; cfr. art. 22 cpv. 2 LDP). Gli elettori possono cancellare i nomi dei candidati prestampati, nonché il numero di serie prestampato e la designazione della lista. Possono anche inserire nomi di candidati da altre liste e sostituire il numero d'ordine e la denominazione della lista prestampati con un altro.

14 Il cpv. 3 consente di elencare due volte i candidati sulla scheda elettorale quando si utilizza una scheda con o senza modulo prestampato.

15 L'art. 35 LDP svolge due funzioni, espresse nel titolo della sezione. Da un lato, riguarda i requisiti per il corretto svolgimento dell'atto elettorale attraverso la

compilazione della scheda e, dall'altro, la valutazione delle schede votate dagli elettori in una determinata forma nell'ambito della determinazione dei risultati.

Il titolo dell'articolo ("Compilazione della scheda elettorale") indica la stretta relazione tra i requisiti formali e i motivi di invalidità per quanto riguarda le intere schede elettorali e i singoli voti dei candidati (cfr. art. 38 LDP). Pertanto, l'elezione di soli non candidati su una scheda elettorale priva di modulo prestampato (cfr. art. 38 cpv. 1 lett. a LDP) comporta l'invalidità della scheda elettorale, così come l'uso di schede non ufficiali (art. 38 cpv. 1 lett. c LDP). Di importanza pratica ancora maggiore è la gestione dei voti di candidati non validi su schede elettorali valide in linea di principio. L'art. 38 cpv. 2 lett. a e l'art. 38 cpv. 3 LDP regolano il trattamento dei voti di candidati in eccesso causati dal cumulo. 16

Inoltre, le disposizioni dell'Art. 35 LDP hanno effetti materiali significativi sulla valutazione delle schede elettorali al momento della conversione dei voti in mandati per le liste e della determinazione degli eletti. Questa funzione dell'art. 35 LDP si applica sia ai voti dei candidati, che sono principalmente decisivi (cfr. art. 39 lett. c LDP), sia ai voti dei partiti, che sono in ultima analisi decisivi per la distribuzione dei seggi (cfr. art. 39 lett. e LDP). 17

Per quanto riguarda i voti dei partiti, l'art. 35 cpv. 1 e cpv. 2 frase 2 in combinato disposto con l'art. 37 cpv. 1 CPR hanno il seguente effetto Art. 37 cpv. 1 LDP, i voti aggiuntivi possono essere espressi su una scheda elettorale senza modulo prestampato solo se l'elettore appone la designazione di una lista o il numero di serie di una lista, o su una scheda elettorale con modulo prestampato se l'elettore non cancella il numero di serie prestampato e la designazione di lista. 18

I voti di partito derivanti dai voti dei candidati di una lista possono essere attribuiti all'iscrizione di questi nomi di candidati in altre liste (pannellatura) (art. 35 cpv. 2 frase 1 LDP). In questo caso, l'elettore vota per un partito diverso da quello iscritto sulla scheda elettorale (sistema di competizione del voto individuale rispetto a quello del voto di lista). 19

Il risultato dei voti espressi per i candidati di una determinata lista, che è decisivo per determinare l'eletto (art. 43 cpv. 1 LDP), è influenzato dalla cancellazione dei nomi dalle schede prestampate (art. 35 cpv. 2 frase 1 LDP) e dal cumulo dei nomi dei candidati (art. 35 cpv. 3 LDP). 20

21 L'uso dei vari tipi di scheda elettorale da parte degli elettori è stato registrato empiricamente dall'Ufficio federale di statistica a partire dalle elezioni del Consiglio nazionale del 1975. All'epoca, il 42% delle schede elettorali è rimasto invariato in media in tutta la Svizzera, mentre il 54,2% è stato modificato e il 3,6% non presentava alcuna indicazione di partito. Nel 2019, gli elettori hanno presentato il 45% di schede invariate, il 43,5% di schede modificate e l'8,5% di schede senza designazione di partito. Questi dati dimostrano che la maggior parte degli elettori si avvale delle opzioni previste dall'art. 35 LDP, sia cambiando le schede elettorali con un modulo prestampato barrando, cumulando e barrando, sia compilando le schede elettorali senza modulo prestampato. Inoltre, le statistiche dettagliate sul voto di panache forniscono informazioni sull'attrattiva dei candidati, sulla disciplina di partito e sulle affinità tra i diversi partiti.

B. Confronto tra le leggi

22 Nei Cantoni con rappresentanza proporzionale in Parlamento, gli elettori hanno opzioni in gran parte analoghe a quelle delle elezioni del Consiglio nazionale. Ciò vale indipendentemente dal fatto che nel Cantone in questione si utilizzi un sistema di rappresentanza proporzionale basato sulle circoscrizioni, che esista una circoscrizione unica o che i voti siano analizzati secondo una doppia rappresentanza proporzionale tra le circoscrizioni.

23 Conformemente al sistema di competizione a voto singolo applicato in tutti i Cantoni, il voto panache è consentito ovunque. L'accumulo, invece, è vietato nei cantoni di Friburgo, Vallese, Neuchâtel e Ginevra. Il Cantone di Basilea Città, invece, consente il cumulo a tre. Gli altri cantoni seguono il modello federale che consente di elencare due volte i nomi dei candidati.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Cpv. 1 (scheda elettorale senza modulo prestampato)

24 Il cpv. 1 si riferisce esclusivamente all'uso di una scheda elettorale senza modulo prestampato. La disposizione riguarda quindi l'opzione di un elettore che decide di compilare completamente a mano una scheda bianca invece di utilizzare una scheda con un modulo prestampato. Le opzioni a disposizione dell'elettore per la compilazione della scheda elettorale si estendono ai candidati, da un lato, e alle liste di candidati, dall'altro.

Inizialmente la disposizione stabilisce che l'elettore "può" inserire i nomi dei candidati eleggibili. Tuttavia, per creare una scheda elettorale valida, è necessario che contenga almeno il nome di un candidato eleggibile nella circoscrizione in questione (cfr. art. 38 cpv. 1 lett. a LDP). Di conseguenza, gli elettori non possono inserire una scheda elettorale senza almeno un nome di candidato valido. L'elettore può inserire un numero massimo di nomi pari al numero di seggi da assegnare nella circoscrizione ai fini della determinazione del risultato (cfr. art. 38 cpv. 3 LDP). 25

Inoltre, l'elettore può aggiungere la denominazione della lista o il numero di serie di una lista. Si tratta di un'opzione puramente volontaria. Se l'elettore sceglie di non farlo, solo i voti dei candidati sono inclusi come voti di partito (cfr. art. 39 lett. e LDP) nel calcolo dei seggi per una determinata lista (artt. 40-42 LDP). Se l'elettore appone un segno su una determinata lista, ciò può comportare ulteriori voti a favore della lista in questione (art. 37 cpv. 1 LDP), che sono anch'essi inclusi nel numero totale di voti di partito (cfr. art. 39 lett. e LDP), a condizione che sulla scheda elettorale siano assegnati meno voti validi di candidati rispetto al numero di membri del Consiglio nazionale da eleggere nella circoscrizione. L'inclusione di una designazione di lista o di un numero di serie è quindi rilevante solo se l'elettore non compila la scheda elettorale senza modulo. In tal caso, la mancata apposizione della designazione di lista o del numero di serie costituisce una rinuncia alla decisione di voto. In tal caso, il potere di voto del candidato non viene utilizzato appieno. 26

B. Cpv. 2 (scheda elettorale con modulo prestampato)

Il cpv. 2 riguarda la possibilità di utilizzare una scheda elettorale con un modulo prestampato. In pratica, questo è il comportamento di voto più comune rispetto all'utilizzo di una scheda elettorale senza modulo prestampato. La disposizione regola la misura in cui l'elettore può apportare modifiche a una scheda elettorale prestampata che è stata progettata da un partito specifico. Possono essere effettuate cancellazioni e inserimenti sia in relazione ai nomi dei candidati sia in relazione alla designazione della lista. 27

La prima opzione consiste nel cancellare i nomi dei candidati prestampati. La conseguenza immediata è che il candidato non riceve il voto di preferenza e retrocede nella graduatoria dei candidati più votati per la determinazione degli eletti. Se l'elettore non apporta altre modifiche oltre alla cancellazione dei candidati, ciò non danneggia la lista in questione. Le righe vuote causate 28

dalla cancellazione contano come voti aggiuntivi per la lista (art. 37 cpv. 1 frase 1 LDP), il che significa che i voti dei partiti rilevanti per la distribuzione dei mandati rimangono invariati. La cancellazione è quindi rilevante solo per determinare gli eletti di una lista; la ripartizione dei seggi nel Consiglio nazionale tra i partiti non ne risente.

29 La seconda opzione consiste nell'inserire i nomi dei candidati di altre liste (barratura). Le schede elettorali con un modulo prestampato devono lasciare uno spazio sufficiente per consentire agli elettori di inserire i nomi dei candidati di altre liste in modo leggibile (art. 7 ODP). Il pancaking ha un impatto significativo sulla determinazione della distribuzione dei seggi nelle liste. Votando un candidato in questo modo, l'elettore si assicura innanzitutto che questa persona sia favorita nella determinazione degli eletti della sua lista e, soprattutto, che una lista diversa da quella selezionata riceva un voto di partito rilevante per il calcolo del numero di seggi. Ad esempio, nel Cantone di Svitto, se sono in palio quattro seggi per la lista SVP e vengono scelti un candidato del FDP e un candidato centrista, solo il 50% dei voti andrà alla SVP, ma il 25% al FDP e il 25% ai centristi.

30 Come terza opzione, l'elettore può cancellare il numero d'ordine prestampato e la designazione della lista. Gli effetti di questa opzione possono essere diversi. Se non vengono apportate ulteriori modifiche, la cancellazione è priva di significato se la lista contiene tanti nomi quanti sono i seggi da assegnare. Tutti i voti dei candidati confluiscono quindi come voti di partito nella lista originariamente prestampata sulla scheda elettorale. Di conseguenza, la cancellazione è significativa solo se sulla scheda elettorale rimangono delle righe vuote, poiché queste non contano come voti in bianco a causa della mancanza di una designazione di lista (art. 37 cpv. 1 frase 2 LDP). La lista prestampata originaria perde quindi potenziali voti aggiuntivi.

31 Anche la quarta opzione, che consiste nel sostituire il numero di serie prestampato e la designazione della lista con una diversa, può avere effetti molto diversi sul risultato elettorale. Se l'elettore si limita a sostituire la denominazione della lista e non apporta ulteriori modifiche alla lista completa, l'operazione non ha alcun significato. Di fatto, i candidati originariamente prestampati sono stati semplicemente cancellati e i loro voti di candidatura confluiscono per intero nella lista originariamente prestampata come voti di partito. Le righe vuote vengono aggiunte alla nuova lista inserita come voti aggiuntivi. In pratica, tuttavia, dopo aver sostituito la designazione

della lista, l'elettore può anche inserire i nomi dei candidati della nuova lista per assegnare i voti di partito alla nuova lista. I nomi che vengono lasciati fuori vengono aggiunti alla lista originale come voti dei candidati. Di conseguenza, si tratta di un voto di pancia.

C. Cpv. 3 (cumulo)

Il cpv. 3 riguarda l'uso di una scheda elettorale con o senza modulo prestampato. Il cumulo è consentito in entrambe le situazioni. Le schede elettorali con modulo prestampato devono lasciare uno spazio sufficiente per consentire all'elettore di cumulare in modo leggibile (art. 7 ODP). 32

L'elettore può indicare il nome dello stesso candidato due volte sulla scheda elettorale (cumulo). Per contro, ciò significa che i candidati non possono essere cumulati più di due volte. Di conseguenza, ai sensi dell'art. 38 cpv. 2 lett. a LDP, le ripetizioni in eccesso, ossia il nome di un candidato che compare più di due volte su una scheda elettorale, vengono cancellate dalla scheda. 33

Sebbene il cumulo sia stato controverso in termini di politica legale e goda di grande attenzione da parte dell'opinione pubblica, il suo significato pratico per la composizione politica del Consiglio nazionale è notevolmente inferiore rispetto alle possibilità organizzative contenute nel cpv. 2. Il cumulo non influisce di per sé sulla distribuzione dei mandati tra le liste. Piuttosto, la conseguenza legale del cumulo è che i candidati interessati sono favoriti nella determinazione degli eletti in una lista (art. 43 cpv. 1 LDP). Il cumulo rafforza quindi il fenomeno del voto maggioritario all'interno delle liste, ma non incide sul modello di base della rappresentanza proporzionale. Il cumulo porta solo indirettamente a un aumento dei voti di partito di un'altra lista in relazione al voto di pancia. Tuttavia, la ragione di ciò è il processo di panasching, non quello di cumulo. 34

BIBLIOGRAFIA

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88 (1987), S. 1-40.

Schiess Rütimann Patricia M., Politische Parteien, Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Bern 2011.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2016.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V 121 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1918/5_121_119_/de, besucht am 11.1.2024 (zit. Botschaft 1918).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 11.1.2024 (zit. Botschaft 1975).

Bundesamt für Statistik, Nationalratswahlen: Typen von Wahlzetteln, Panaschierstatistik vom 24.2.2020, abrufbar unter https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/eidgenoessische-wahlen/nationalrat/panaschierstatistik.assetdetail.12047666.html, besucht am 11.1.2024 (zit. BFS, Panaschierstatistik).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 36 LDP

Un commentario di Andreas Glaser

CITAZIONE SUGGERITA

Andreas Glaser, Commentario all'art. 36 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Glaser, art. 36 LDP N. XXX.

Art. 36 Suffragi dati a persone decedute

I suffragi dati a candidati deceduti dopo che le proposte di candidatura sono state definitivamente stabilite (art. 29 cpv. 4) contano come voti personali.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 373
II. Significato della disposizione 373
A. Aspetti generali 373
B. Confronto tra le leggi 375
III. Commento al testo della disposizione 375
Bibliografia 376

I. STORIA DELL'ORIGINE

La disposizione non ha un predecessore nella legge sulle elezioni del Consiglio nazionale (NWG) del 1919. Non era ancora inclusa nel progetto del Consiglio federale per la LDP del 1976, ma risale a una proposta della commissione responsabile del Consiglio nazionale, che fu adottata in seduta plenaria senza discussione. Anche il Consiglio degli Stati ha votato a favore senza discussione. Nell'ambito della revisione del 2014, la formulazione del riferimento all'art. 29 cpv. 4 è stata formalmente modificata. Anche in questo caso, la modifica non si è basata su un progetto del Consiglio federale, ma su una mozione della Commissione delle istituzioni politiche, che è stata adottata senza discussione dal Consiglio nazionale e seguita senza discussione anche dal Consiglio degli Stati. 1

La prima regolamentazione dell'utilizzo dei voti a favore di persone decedute è stata motivata da due casi di elezioni del Consiglio nazionale del 1975 nei Cantoni di Berna e Soletta, in cui i candidati erano deceduti nel periodo tra la stampa delle schede elettorali e la data delle elezioni. L'esplicita standardizzazione delle conseguenze legali era volta a eliminare l'incertezza giuridica che si era creata tra gli elettori e le autorità. Il voto espresso per la persona deceduta non poteva essere dichiarato nullo a causa di una presunta mancanza di conoscenza da parte degli elettori. Tuttavia, non era chiaro se e in quale forma il voto di fatto privo di valore potesse essere attribuito alla lista in questione. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

La disposizione regola una costellazione speciale all'interno del sistema di competizione del voto individuale. I voti dei candidati costituiscono la parte principale dei voti di partito che sono decisivi per l'assegnazione dei mandati alle liste. I candidati che muoiono nel periodo che intercorre tra la compilazione delle liste e l'elezione del Consiglio nazionale non possono più essere beneficiari effettivi dei voti dei candidati e quindi, in linea di principio, non possono fornire voti di partito. Anche senza la disposizione dell'art. 36, i voti a loro favore confluirebbero probabilmente nella lista eletta sotto forma 3

di voti aggiuntivi come voti di partito (art. 37 cpv. 1 frase 1 LDP). In via eccezionale, tuttavia, i voti a favore di persone decedute decadono come voti in bianco se non c'è alcuna designazione di lista perché è stata utilizzata una scheda elettorale senza modulo prestampato e non è stata designata alcuna lista, oppure la designazione della lista è stata cancellata da una scheda elettorale con modulo prestampato (art. 37 cpv. 1 frase 2 LDP).

4 Nella maggior parte dei casi, le altre norme porterebbero già a un utilizzo dei voti che probabilmente è nell'interesse degli elettori. A questo proposito, l'art. 36 LDP conferma espressamente che i voti per le persone decedute sono conteggiati come voti di candidati e quindi vanno a beneficio della lista dei candidati deceduti come voti di partito.

5 Inoltre, l'art. 36 LDP ha un proprio contenuto normativo nel caso in cui l'elettore abbia votato per una persona nel frattempo deceduta. Senza una disposizione speciale, il voto a favore di una persona deceduta andrebbe eventualmente alla lista designata. Non è possibile stabilire con chiarezza se ciò corrisponda alla presunta volontà dell'elettore. Il fatto che una persona specifica di una lista diversa sia stata esplicitamente scelta come membro del panel potrebbe essere un elemento a favore. Se questa persona non può più essere effettivamente eletta, il voto dovrebbe andare alla lista originariamente eletta come voto aggiuntivo e quindi come voto di partito. Tuttavia, la legge prevede l'ipotesi opposta all'art. 36 LDP. Il voto è fittizio come voto di candidatura per la persona deceduta e quindi come voto di partito a favore della lista del panachee. Di conseguenza, il voto opera a favore del candidato meglio eletto nella lista dei candidati variegati. In definitiva, l'elettore ha votato solo per il partito del defunto, poiché quest'ultimo non era più eleggibile. Sembra dubbio che ciò renda giustizia alla presunta volontà degli elettori. Tuttavia, la soluzione statutaria mantiene coerentemente l'effetto dei voti di pancia a favore dell'altra lista e non è criticabile da un punto di vista costituzionale.

6 L'art. 36 LDP è importante anche nel caso in cui l'elettore utilizzi una scheda elettorale senza modulo prestampato e non inserisca una designazione di lista. La disposizione significa che il voto (non valido) a favore della persona deceduta non decade, ma viene considerato come un voto di candidato e quindi conteggiato come voto di partito. Anche in questa costellazione, è discutibile che gli elettori che creano espressamente una lista composta individualmente vogliano sostenere con il loro voto la lista della persona

deceduta. Anche in questo caso, tuttavia, la disposizione è la logica conseguenza dell'effetto dei voti dei candidati a favore della rispettiva lista.

B. Confronto tra le leggi

Molti Cantoni non regolano espressamente la costellazione della morte di un candidato tra l'epurazione delle liste e la data delle elezioni. Nella misura in cui i cantoni prevedono una disposizione, questa corrisponde all'art. 36 LDP. Nei Cantoni di Berna, Soletta, San Gallo e Vaud, i voti per i candidati deceduti dopo la definizione delle candidature sono espressamente conteggiati come voti dei candidati. 7

Nei cantoni che non dispongono di una normativa esplicita, è probabile che anche i voti per le persone decedute vengano conteggiati nella pratica come voti di candidati per la rispettiva lista. Ad esempio, il 19 novembre 2018, il Consiglio di Stato del Canton Vallese ha fornito un chiarimento in caso di decesso di un candidato al Consiglio costituzionale in vista dell'elezione del Consiglio costituzionale del 25 novembre 2018. Tra le altre cose, il Consiglio di Stato ha dichiarato: "I voti dei candidati espressi per il candidato deceduto prima dell'elezione sono validi e vengono conteggiati come tali dall'ufficio di spoglio. Se un candidato deceduto è tra gli eletti la sera dell'elezione, il suo posto è preso dal primo candidato non eletto". Nel Cantone di Lucerna, l'art. 36 LDP è stato applicato per analogia alle elezioni del Consiglio cantonale del 2019 per quanto riguarda la gestione del decesso di un candidato. 8

III. COMMENTO AL TESTO DELLA DISPOSIZIONE

L'ambito di applicazione della disposizione copre la situazione in cui un candidato muore tra il momento in cui le liste sono finalizzate ai sensi dell'art. 29 cpv. 4 frase 1 e frase 3 LDP, ossia il secondo lunedì dopo il termine ultimo per l'iscrizione alle liste elettorali o, in caso di diritto cantonale diverso, il primo lunedì dopo il termine ultimo, e il giorno dell'elezione del Consiglio nazionale (cfr. art. 19 LDP). La legge cantonale stabilisce un lunedì di agosto dell'anno elettorale come data ultima per il termine di iscrizione al voto (art. 21 cpv. 1 LDP). 9

La persona deceduta doveva essere eleggibile al Consiglio nazionale al momento della definizione delle liste, ai sensi dell'art. 143 Cost. Anche se la persona deceduta non era più eleggibile al momento dell'elezione, il voto a 10

suo favore non è invalido (cfr. art. 38 cpv. 1 LDP). Tuttavia, la persona deceduta non può essere né eletta né sostituita (cfr. art. 43 LDP). L'art. 36 LDP disciplina il trattamento del voto per una persona deceduta.

11 L'art. 36 LDP stabilisce che il voto per una persona deceduta al momento dell'elezione viene "conteggiato" come voto di un candidato. Ciò significa che il voto è incluso nel numero totale di voti di partito per la lista in questione (art. 39 lett. e LDP). Il regolamento corrisponde quindi funzionalmente alla figura del voto aggiuntivo. La lista beneficia di un voto che non è coperto da un voto per una persona eleggibile.

BIBLIOGRAFIA

Muheim Anton, Wahl des Nationalrates, in: Hangartner Yvo (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, St. Gallen 1978, S. 65 – 89.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 37 LDP

Un commentario di Andreas Glaser

CITAZIONE SUGGERITA

Andreas Glaser, Commentary of art. 37 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (eds.), Online Commentary of the Federal Act on Political Rights

Breve citazione: OK-Glaser, art. 37 LDP N. XXX.

Art. 37 Suffragi di complemento

[1] Se la scheda contiene un numero di suffragi validi inferiore al numero dei deputati da eleggere nel circondario, le linee lasciate in bianco valgono quali suffragi di complemento per la lista la cui denominazione o il cui numero progressivo è indicato sulla scheda. Mancando una tale denominazione o un tal numero progressivo od essendo indicata più d'una delle denominazioni o dei numeri progressivi depositati, le linee lasciate in bianco non contano (voti non emessi).

[2] Se in un Cantone sono state depositate più liste regionali con la stessa denominazione, i suffragi di complemento inerenti a schede che non recano la designazione della regione sono attribuiti alla lista della regione in cui queste schede furono votate.

[2bis] Negli altri casi d'applicazione dell'articolo 31 capoverso 1, i suffragi di complemento sono attribuiti alla lista che figura sulla scheda. I suffragi di complemento provenienti da schede la cui denominazione è lacunosa sono attribuiti alla lista designata dal gruppo quale lista privilegiata.

[3] I nomi non recati da nessuna lista del circondario sono stralciati.

[4] Se vi è contraddizione tra la denominazione e il numero progressivo quella fa stato.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 380
II. Significato della disposizione 382
A. Aspetti generali 382
B. Confronto tra le leggi 385
III. Commento al testo della norma 385
A. Cpv. 1 (attribuzione delle schede bianche) 385
B. Cpv. 2 (voti aggiuntivi per le sub-liste regionali) 386
C. Cpv. 2bis (voti aggiuntivi per altre liste parziali) 388
D. Cpv. 3 (cancellazione dei nomi dei non candidati) 389
E. Cpv. 4 (regola di interpretazione in caso di incoerenza) 390
Bibliografia 391
I materiali 391

I. STORIA DELL'ORIGINE

1 L'art. 37 LDP può avere origini diverse. I commi 1 e 3 possono essere fatti risalire alla NWG del 1919. Il cpv. 1 risale all'art. 14 cpv. 1 NWG 1919, il cpv. 3 all'art. 14 cpv. 3 NWG 1919. I cpv. 2 e 4 sono stati creati ex novo con la promulgazione della LDP nel 1976. Il cpv. 2bis frase 1 (1994) e il cpv. 2bis frase 2 (2002) sono stati aggiunti nel corso di successive revisioni parziali.

2 L'art. 37 cpv. 1 della LDP era già presente in forma simile nella bozza del Consiglio federale della NWG 1919, che parlava ancora semplicemente di "voti di lista". Il Parlamento introdusse il termine "voti supplementari" nell'art. 14 cpv. 1 della NWG 1919. L'idea era quella di garantire che le schede incomplete fossero pienamente valide, "contando" di norma le righe vuote. L'obiettivo principale era quello di proteggere i piccoli partiti nei Cantoni con un gran numero di seggi da assegnare dall'obbligo de facto di presentare sempre liste complete per evitare di perdere un gran numero di voti fin dall'inizio. Il Consiglio federale aveva proposto il regolamento anche perché aveva respinto l'opzione del cumulo, poi adottata dal Parlamento. Con una formulazione leggermente diversa, la disposizione è stata incorporata nell'art. 37 cpv. 1 LDP e da allora non è stata modificata.

3 L'art. 37 cpv. 3 LDP si rifà alla prima frase dell'art. 14 cpv. 3 NWG 1919. L'intera disposizione recitava: "I nomi che non compaiono in alcuna lista non sono presi in considerazione; tuttavia, i voti espressi per essi sono conteggiati come voti supplementari se la scheda elettorale reca una designazione di lista". La formulazione era stata modificata rispetto alla bozza del Consiglio federale a causa del successo della mozione Grünenfelder. La disposizione è stata incorporata nella LDP. Nel 2007, una parte dell'articolo è stata eliminata nel corso di un emendamento formale ("...i voti espressi a loro favore sono tuttavia conteggiati come voti supplementari se la scheda elettorale reca una designazione di lista o un numero d'ordine; in mancanza di tale designazione o numero d'ordine, tali voti non sono conteggiati (voti in bianco)"), in quanto il contenuto era una ripetizione dell'art. 37 cpv. 1 frase 2.

4 L'art. 37 cpv. 2 del LDP, che regola la costituzione di "liste collettive", non è stato deliberatamente previsto nella bozza del Consiglio federale del LDP. Il Consiglio federale era giunto alla conclusione "che si dovesse rinunciare all'autorizzazione di liste collettive e a una disposizione corrispondente". Il

fenomeno delle liste collettive si verificò nelle elezioni del Consiglio nazionale del 1971 nel Cantone di Berna. Il BGB/SVP del Cantone di Berna aveva designato una delle sue liste nazionali come una cosiddetta lista collettiva. In caso di incertezza sull'assegnazione di una lista - e quindi dei voti aggiuntivi - a una determinata area geografica, i voti aggiuntivi dovevano essere assegnati alla lista considerata "collettiva". Il Consiglio federale non ha voluto legalizzare una simile procedura, ma ha voluto che gli elettori fornissero informazioni precise. Inoltre, le difficoltà di assegnazione potevano spesso essere risolte con una "interpretazione ragionevole". In Consiglio nazionale, invece, ha prevalso una mozione di dissenso (mozione Akeret) che chiedeva essenzialmente il regolamento attuale. L'argomentazione principale era che un regolamento chiaro avrebbe evitato difficoltà di interpretazione fin dall'inizio. L'obiettivo del regolamento era quello di "assegnare i voti in bianco supplementari alla lista regionale che più corrisponde alla volontà degli elettori, ossia la lista regionale presentata nella loro zona di residenza". Il Consiglio di Stato ha approvato la proposta senza ulteriori discussioni.

L'art. 37 cpv. 4 LDP non ha un predecessore nella NWG 1919; risale alla bozza del Consiglio federale per la LDP e mirava a stabilire una chiara regola di interpretazione in caso di informazioni contraddittorie da parte dell'elettore. 5

L'entrata in vigore dell'art. 37 cpv. 2bis frase 1 LDP nel 1994 è stato un effetto indiretto della disposizione sui collegamenti alle liste secondarie di cui all'art. 31 cpv. 1bis LDP. Poiché il Consiglio federale non voleva autorizzare i collegamenti in sottolista, non ha proposto alcuna regolamentazione per il conseguente utilizzo dei voti in caso di linee vuote. Tuttavia, dopo che il Parlamento ha autorizzato le combinazioni di sotto-liste al di là della costellazione di sotto-liste con riferimento a una regione di cui all'art. 37 cpv. 2 della LDP, si è resa necessaria una regolamentazione per quanto riguarda la questione di come procedere nel caso di sotto-liste con un'aggiunta per indicare il sesso, l'ala di un raggruppamento o l'età con linee vuote per quanto riguarda i potenziali voti aggiuntivi. In questo contesto, la commissione competente del Consiglio nazionale ha proposto l'attuale regolamento, che è stato adottato dalla plenaria. Non ci sono state ulteriori discussioni, sebbene siano state presentate due mozioni di minoranza. Ciò si spiega con il fatto che la questione era già stata pre-decisa con la questione iniziale dei collegamenti alle sotto-liste. 6

7 L'art. 37 cpv. 2bis frase 2 LDP del 2002 è ancora una volta la conseguenza della disposizione dell'art. 23 cpv. 2 LDP, promulgata nello stesso periodo. I gruppi che presentano proposte elettorali con elementi identici nella denominazione principale e desiderano combinarle tra loro designano una delle proposte elettorali come lista principale. La frase 2 si riferisce a questa lista principale in quanto, in caso di dubbio, le righe vuote vengono conteggiate come voti aggiuntivi. La disposizione "garantisce l'esatta conseguenza giuridica della designazione di una lista come lista madre nel caso di più liste con la stessa denominazione principale".

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

8 L'art. 37 del LDP contiene norme che regolano il conflitto tra l'elezione di lista dei partiti, caratteristica della rappresentanza proporzionale (cfr. art. 30, art. 40 e segg. del LDP), e le opzioni aperte ai singoli elettori per quanto riguarda le persone candidate (cfr. art. 35 del LDP). In un sistema di rappresentanza proporzionale con liste di partito fisse e nessuna autorizzazione per gli elettori ad apportare modifiche, le questioni regolate dall'art. 37 della LDP non si pongono. Ogni scheda elettorale viene scrutinata una volta per intero. Non è possibile che gli elettori non utilizzino tutto il loro potenziale di voto. Al contrario, il sistema utilizzato per le elezioni del Consiglio nazionale, con liste modificabili e competizione elettorale individuale, fa sì che ogni elettore possa matematicamente esprimere tanti voti quanti sono i seggi da assegnare. Una scheda elettorale è valida se contiene almeno un nome di una persona candidata nella circoscrizione (cfr. art. 38 cpv. 1 lett. a LDP). Senza un'ulteriore regolamentazione, i voti non assegnati, ossia le righe bianche sulla scheda elettorale, non verrebbero conteggiati. Non avrebbero alcuna influenza sul risultato elettorale.

9 Le disposizioni dell'art. 37 LDP sull'introduzione di "voti aggiuntivi" sono espressione del tentativo dei partiti di far attribuire alle rispettive liste il maggior numero possibile di voti potenzialmente bianchi. L'espressione di volontà degli elettori viene interpretata con l'aiuto di finzioni giuridiche in modo tale che rimanga il minor numero possibile di voti vuoti. Di conseguenza, i voti aggiuntivi possono persino far sì che a una lista vengano assegnati più mandati di quanti siano i suoi candidati (art. 44 LDP).

L'interpretazione legale della volontà degli elettori deve essere giustificata in relazione alla libera espressione di voto tutelata dalla libertà di elezione e di voto (art. 34 cpv. 2 Cost.). In un sistema di liste modificabili, sembrerebbe ovvio trattare le righe vuote come voti vuoti e quindi non attribuirli a nessun candidato o lista. Sebbene l'ampia considerazione delle righe vuote nella distribuzione dei mandati sia funzionale all'uguaglianza del potere di voto derivante dall'uguaglianza dei diritti di voto, essa presuppone anche che gli elettori non esprimano effettivamente una preferenza. Agli elettori viene inoltre richiesta una conoscenza dettagliata dei meccanismi di attribuzione. Nel complesso, i regolamenti sono difficili da comprendere e i loro effetti rimarranno probabilmente nascosti alla maggior parte degli elettori. Da un punto di vista politico-giuridico, il problema della trasparenza è notevole. 10

In termini di diritto costituzionale, il regolamento è complessivamente giustificabile. L'art. 37 LDP definisce la designazione della lista o il numero ordinale indicato sulla scheda elettorale in questione come criterio decisivo per l'attribuzione di righe vuote a determinate liste (cpv. 1, cpv. 2bis frase 1). In caso di contraddizione, vale la designazione della lista (cpv. 4). Nella logica di un sistema elettorale proporzionale naturalmente caratterizzato dai partiti, questo legame è comprensibile. L'elettore che utilizza una lista di partito fornita con un modulo corrispondente, almeno da un punto di vista generalizzato considerato ammissibile, sarà generalmente d'accordo sul fatto che i voti non assegnati a candidati specifici vadano in ultima analisi al partito scelto. Ciò è ipotizzabile anche se l'attribuzione è mediata dallo strumento della lista anagrafica (art. 23 LDP). La giustificazione non è particolarmente problematica nei casi in cui la lista abbia un numero di candidati inferiore ai seggi da assegnare fin dall'inizio - nonostante un eventuale pre-cumulo. È inoltre possibile esprimere voti in bianco, e quindi non conteggiati, cancellando la designazione della lista o utilizzando una scheda elettorale senza modulo prestampato e non aggiungendo la designazione. Infine, in caso di errore sul numero di lista del partito eletto, è comprensibile dichiarare decisive le denominazioni di partito molto più familiari agli elettori (cpv. 4) e non dare la priorità al numero ordinale presumibilmente usato a caso. 11

Anche l'attribuzione di righe vuote a una specifica lista regionale di un partito (cpv. 2) richiede un'ulteriore finzione. La disposizione non si basa solo sulla presunzione che l'elettore voglia assegnare le righe vuote alla lista designata. Inoltre, la legge ha l'effetto di assegnare i voti aggiuntivi alla lista regionale di 12

un partito, anche se la scheda elettorale non riporta l'indicazione della regione. Il voto aggiuntivo viene assegnato alla lista nella cui regione è stata espressa la scheda elettorale. La legge presuppone quindi che l'elettore non voglia votare solo per il partito indicato sulla scheda elettorale con una riga in bianco, ma anche per la sua lista regionale. A parte le difficoltà di delimitazione, se la lista regionale non si riferisce a suddivisioni territoriali chiaramente identificabili di un Cantone, è discutibile il motivo per cui - come nel caso di altre liste parziali non regionali (cfr. cpv. 2bis) - una lista centrale da determinare non debba essere anch'essa beneficiaria dei voti aggiuntivi a questo riguardo.

13 Infine, l'utilizzo dei voti di persone non eleggibili come voti aggiuntivi per la lista designata (cpv. 3) è quanto di più lontano dalla presunta volontà dell'elettore. I limiti costituzionali derivanti dalla libertà di voto e di elezione si esauriscono con questa norma. L'elezione di una persona non eleggibile è probabilmente più vicina al panelling rispetto all'elezione di una lista invariata. C'è anche una differenza significativa rispetto alla situazione di cumulo di eccedenze e di candidature multiple che vengono successivamente dichiarate non valide (cfr. art. 38 cpv. 2 LDP). In questi casi, l'elettore esprime almeno l'intenzione di votare per il candidato della lista in questione. In considerazione della libertà di scelta, sarebbe quindi opportuno considerare il voto a favore di un non candidato come un voto in bianco e quindi non valido.

14 L'importanza pratica dei voti aggiuntivi varia notevolmente tra i partiti, da un lato, e le circoscrizioni, dall'altro. Nelle liste principali dei partiti maggiori è marginale, mentre nelle liste dei partiti e dei gruppi minori i voti aggiuntivi rappresentano una certa percentuale. Inoltre, i voti aggiuntivi sono più numerosi nei cantoni più popolosi, con un numero maggiore di seggi da assegnare, che nelle circoscrizioni con meno seggi. La rilevanza politica dei voti aggiuntivi richiederebbe una ricerca più dettagliata su una base empirica completa. Tuttavia, un esame approssimativo dei risultati delle elezioni del Consiglio nazionale del 2019 suggerisce che i voti aggiuntivi favoriscono principalmente le liste con un numero di candidati inferiore ai seggi da assegnare. Ciò corrisponde al principale scopo normativo, almeno per quanto riguarda l'assegnazione di base delle linee vuote.

B. Confronto tra le leggi

Lo strumento dei voti supplementari esiste in numerosi Cantoni in analogia con la struttura federale. Ciò vale sia per i cantoni con elezioni isolate nelle singole circoscrizioni sia per i cantoni con doppia rappresentanza proporzionale. Nel Cantone di San Gallo esiste una disposizione sostanzialmente identica a quella della Confederazione. Anche i cantoni di Berna e Soletta hanno disposizioni analoghe. A causa della mancanza di combinazioni di liste e sotto-liste nel contesto della doppia rappresentanza proporzionale, le rispettive norme sui voti aggiuntivi nei cantoni interessati sono molto più snelle rispetto alla Confederazione. Si limita ad assegnare le righe bianche al partito indicato sulla scheda elettorale come voti aggiuntivi. 15

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Cpv. 1 (attribuzione delle schede bianche)

Nel sistema di competizione elettorale individuale, la somma dei voti dei candidati di una lista è il fattore rilevante per l'assegnazione dei seggi alle varie liste. Questi voti sono chiamati voti dei candidati (cfr. art. 39 lett. c LDP). Se un elettore assegna tutti i voti in base al numero di seggi da assegnare nella circoscrizione, utilizza l'intero potenziale di voto. 16

Poiché non vi è alcun obbligo di esprimere tutti i voti, gli elettori possono lasciare righe in bianco sulla scheda elettorale. L'art. 37 cpv. 1 LDP contempla questa costellazione, in cui una scheda elettorale contiene un numero di voti validi di candidati inferiore al numero di membri del Consiglio nazionale da eleggere nella circoscrizione. Ciò può essere dovuto a varie ragioni. Una scheda elettorale con un modulo prestampato può contenere un numero di candidati inferiore ai seggi da assegnare e l'elettore può astenersi dal compilare la scheda. L'elettore può anche cancellare i nomi su una scheda elettorale con modulo prestampato o non completare una scheda elettorale senza modulo prestampato. In questi casi, il potenziale di voto non viene sfruttato appieno. 17

In assenza di un'ulteriore regolamentazione, le righe vuote non verrebbero conteggiate come voti in bianco, in quanto non verrebbero presi in considerazione voti diversi da quelli dei candidati. L'art. 37 cpv. 1 LDP prevede conseguenze legali differenziate per la costellazione con righe bianche. Se le 18

schede bianche possono essere attribuite a una determinata lista sulla base di indicazioni specifiche, vengono attribuite a tale lista (frase 1). Solo nel caso in cui non vi siano prove sufficienti sulla scheda elettorale, le righe bianche non vengono considerate come voti in bianco (frase 2).

19 Ai sensi dell'art. 37, cpv. 1, frase 1, LDP, le righe bianche sono considerate voti aggiuntivi per la lista il cui nome o numero di serie è indicato sulla scheda elettorale. Ciò può avvenire se una scheda elettorale senza modulo prestampato viene fornita con la designazione di una lista, ma non viene compilata per intero. Nel caso di una scheda elettorale con modulo prestampato, può verificarsi se vengono elencati meno candidati rispetto ai seggi da assegnare o se vengono cancellati dei candidati. La legge presuppone che l'elettore voglia utilizzare l'intero potenziale di voti a favore del partito scelto. In molti casi, ciò renderà giustizia alla volontà dell'elettore, ad esempio se una lista ha troppo pochi candidati fin dall'inizio. L'ipotesi sembra ovvia anche quando la designazione di una lista viene aggiunta a mano. Tuttavia, è dubbio che ciò sia vero anche per la cancellazione dei candidati. Dopo tutto, il voto in bianco viene indirettamente restituito alla persona cancellata come voto aggiuntivo sotto forma di voto di partito.

20 Ai sensi dell'art. 37 cpv. 1 frase 2 LDP, le schede bianche non vengono conteggiate solo in casi eccezionali. Esse vengono trattate come voti in bianco solo se non è possibile stabilire una relazione con una lista specifica, ossia se non vi sono indicazioni sulla presunta volontà dell'elettore. Ciò avviene se il nome e il numero di serie mancano del tutto o se la scheda elettorale contiene più di un nome o numero di serie della lista presentata.

B. Cpv. 2 (voti aggiuntivi per le sub-liste regionali)

21 Il Cpv. 2 si riferisce a una costellazione di combinazioni di liste o sub-liste disciplinate dall'art. 31 cpv. 1bis LDP e dall'art. 8c cpv. 2 ODP. La disposizione speciale riguarda le combinazioni di elenchi e sottoelenchi tra elenchi con lo stesso nome che differiscono solo per un'aggiunta per indicare la regione. Il problema potrebbe essere risolto con l'aiuto di liste centrali ai sensi dell'art. 23, cpv. 2, LDP, come previsto per le altre costellazioni dall'art. 37 cpv. 2bis LDP. Tuttavia, l'art. 8 cpv. 3 ODP stabilisce che il raggruppamento designa una proposta elettorale come lista centrale, a meno che l'elemento distintivo non riguardi la delimitazione regionale delle liste.

Cpv. 2 riguarda, nel contesto delle combinazioni di liste e sub-liste tra liste con aggiunta regionale, il caso in cui l'elettore fornisca una scheda bianca con una designazione di lista che non può essere chiaramente assegnata a una lista specifica all'interno della combinazione di liste o sub-liste. Se, tuttavia, la designazione della sotto-lista è inequivocabile, si applica già l'art. 37 cpv. 1 frase 1 e i voti in bianco vengono conteggiati come voti aggiuntivi per la lista chiaramente designata. Se la scheda elettorale è compilata per intero, anche il fatto che la lista non sia chiaramente etichettata è irrilevante, poiché tutti i voti possono essere assegnati a una lista attraverso i voti dei candidati. Il regolamento entra in gioco solo se sulla lista in questione ci sono righe vuote e la designazione della lista circoscritta alla regione non è chiara. In questo caso, non è immediatamente chiaro a quale lista debbano essere assegnati i potenziali voti aggiuntivi nell'ambito della combinazione di liste o sotto-liste. 22

Il criterio decisivo per l'attribuzione dei voti aggiuntivi è il luogo di voto, ossia il domicilio politico dell'elettore. A beneficiarne è la lista nella cui regione è stata espressa la scheda elettorale. La disposizione stabilisce la presunzione inconfutabile che l'elettore desideri che le righe bianche siano conteggiate come voti aggiuntivi per la sub-lista regionale del partito scelto. Il riferimento regionale delle sotto-liste si basa spesso su suddivisioni del territorio cantonale come distretti, comuni o regioni linguistiche. La categorizzazione è quindi relativamente facile. Tuttavia, possono sorgere difficoltà di delimitazione con designazioni quali est/ovest o urbano/rurale. 23

La disposizione facilita ai partiti la compilazione di liste regionali basate su distretti o aree urbane e rurali in grandi cantoni e in questo modo "assicura una rappresentanza adeguatamente equa delle varie regioni e garantisce un rapporto personale più stretto tra il candidato e il suo elettorato". Altrimenti, a seconda dell'interpretazione dell'ufficio elettorale, ci sarebbe il rischio che le righe vuote non vengano conteggiate come voti in bianco per mancanza di designazione ai sensi dell'art. 37 cpv. 1 frase 2 della LDP. Se, come negli altri casi, dovessero designare una lista centrale, anche questo non sarebbe interessante per i partiti, poiché dovrebbero concedere a una regione diritti preferenziali sui voti aggiuntivi. 24

Con il costante aumento delle sub-liste regionali (1971: 22; 2003: 12; 2015: 41; 2019: 64; 2023: 72), potrebbero sorgere sempre più spesso problemi pratici di demarcazione. La ripartizione non è problematica se le liste sono collegate a unità territoriali definibili, come nel 2023 con le liste del centro nel Canton 25

Argovia con le aggiunte "Per il distretto di Baden", "Per Brugg e lo Zurzibiet", "Per il distretto di Zofingen", ecc. o le liste dei Verdi Liberali nel Canton Turgovia con le aggiunte "Distretto di Arbon", "Distretto di Münchwilen", ecc. e le liste del Partito di Centro nel Canton Soletta con aggiunte come "Dorneck-Thierstein" o "Thal-Gäu".

26 Tuttavia, denominazioni come "Die Mitte - Region Frauenfeld-Untersee" nel Canton Turgovia o "MitteFT.Miteinander.Für das Fricktal." nel Canton Argovia, "Die Mitte Unteres Baselbiet" nel Canton Basilea Campagna o "SVP - Für einen dynamischen Ennetsee!" e "Alternative - die Grünen - Berg" nel Canton Zugo, poiché non si tratta di unità legalmente ancorate. Occorre innanzitutto determinare quali distretti o comuni vi siano dietro.

27 Liste come "Die Mitte, Hauptliste Nord-West" nel Canton San Gallo, "Die Mitte, Hauptliste Süd-Ost", "EVP Kanton St.Gallen, Liste St.Gallen-Wil", "EVP Kanton St.Gallen, Liste Süd" o nel Canton Soletta con nomi come "FDP.Die Liberalen West" e "FDP.Die Liberalen Ost" e "Sozialdemokratische Partei (SP) Liste West" e "Sozialdemokratische Partei (SP) Liste Ost" sono ancora più difficili da classificare. In molti casi, la pratica arriverà a giustificare l'assegnazione di voti aggiuntivi sulla base dell'uso quotidiano della lingua. Dal punto di vista degli elettori, tuttavia, l'attribuzione di righe vuote a causa della finzione giuridica relativa alla libertà di voto e di elezione (art. 34 cpv. 2 Cost.) nasconde un certo potenziale di sorprese. Non è certo che molti elettori del Cantone di Zurigo sappiano se stanno votando nella regione della lista "Die Mitte - Die Junge Mitte Süd-West" o della lista "Die Mitte - Die Junge Mitte Nord-Ost". Non si tratta di denominazioni geografiche comuni. Anche il Cantone di Zurigo ha aree che potrebbero essere etichettate come sud-est o nord-ovest, il che significa che la classificazione non può essere fatta con il metodo dell'esclusione. Non è chiaro, ad esempio, dove possano essere classificati i distretti di Dietikon, Hinwil, Meilen o Uster.

C. Cpv. 2bis (voti aggiuntivi per altre liste parziali)

28 Il cpv. 2bis riguarda le costellazioni di combinazioni di liste e sotto-liste tra liste con un'aggiunta per indicare il genere, l'ala di un raggruppamento o l'età. Il cpv. 2bis, frase 1, ripete il principio del cpv. 1, secondo il quale i voti aggiuntivi vanno alla lista indicata sulla scheda elettorale.

Il significato effettivo della disposizione si ricava dal cpv. 2bis, frase 2. I voti aggiuntivi sulle schede elettorali non sufficientemente designate sono assegnati alla lista che il raggruppamento ha designato come lista principale. Nei casi coperti da questa disposizione, ai sensi dell'art. 23, frase 2, LDP in combinato disposto con l'art. 8c, cpv. 3, VPR. Ai sensi dell'art. 8c cpv. 3 ODP, una proposta elettorale deve essere designata come lista centrale. A differenza del cpv. 2, l'obbligo di designare una lista centrale, alla quale vengono assegnati tutti i voti aggiuntivi in caso di dubbio, consente sempre una chiara attribuzione. Il Consiglio federale ha quindi correttamente affermato: "Il sistema di designazione della lista centrale (artt. 23 e 37 cpv. 2bis) consente l'attribuzione precisa di tutti i voti, in modo da rendere superflua l'indagine, estremamente dispendiosa in termini di tempo, del numero di voti dei candidati e dei voti aggiuntivi di ciascuna lista all'interno di una combinazione di sotto-liste e, se del caso, all'interno di una combinazione di liste che hanno esclusivamente la stessa denominazione". 29

D. Cpv. 3 (cancellazione dei nomi dei non candidati)

Il cpv. 3 sembra a prima vista un semplice chiarimento della conseguenza legale del fatto che solo i candidati eleggibili possono ricevere voti. Nel caso delle schede elettorali con modulo prestampato, ciò è garantito con le schede ufficiali (cfr. art. 33 cpv. 1 LDP), poiché tutti i candidati sono stati precedentemente sottoposti a una procedura di verifica. Per quanto riguarda le schede elettorali senza modulo prestampato, l'art. 35 cpv. 1 LDP conferma che possono essere inseriti solo i nomi delle persone idonee. Di conseguenza, le schede elettorali non sono valide se non contengono il nome di un candidato della circoscrizione (art. 38 cpv. 1 lett. a LDP). Per analogia con i nomi delle persone non ammissibili, le ripetizioni in eccesso vengono cancellate dalla scheda elettorale se il nome di un candidato compare più di due volte su una scheda elettorale, così come tutti i nomi di persone la cui candidatura è stata dichiarata non valida a causa di candidature multiple dopo la finalizzazione delle candidature (art. 38 cpv. 2 LDP). 30

Tuttavia, il significato del cpv. 3 va oltre la semplice cancellazione dei nomi dei non candidati. La cancellazione ha l'effetto di creare righe vuote che vengono convertite in voti aggiuntivi secondo le regole stabilite nei cpv. 1, 2 e 2bis. Ciò che risulta solo indirettamente dal testo legale è stato riassunto dai relatori della commissione competente del Consiglio nazionale durante le 31

deliberazioni sulla NWG 1919 in sessione plenaria. In tedesco, il Consiglio nazionale ha dichiarato: "Se un altro nome è posto sulla scheda elettorale, sarà barrato e la riga sarà contata come voto aggiuntivo". In francese, la spiegazione era la seguente: "Cependant, les suffrages nominatifs ainsi annulés valent comme [...] suffrages complémentaires, lorsque le bulletin de vote porte la dénomination d'une liste".

32 Sebbene le frasi 2 e 3, eliminate nel 2008 nel corso dell'"armonizzazione formale del diritto federale", costituissero formalmente una ripetizione non necessaria dell'art. 37 cpv. 1 LDP, esse chiarivano l'intera portata della disposizione. In considerazione della complessità del quadro normativo e degli effetti giuridici che ne derivano, nonché della componente politica associata, sarebbe utile che la legge continuasse a prevedere: "... i voti espressi a loro favore sono tuttavia conteggiati come voti supplementari se la scheda elettorale reca una designazione di lista o un numero d'ordine; [solo] se tale designazione [manca] questi voti non sono conteggiati (voti in bianco)".

E. Cpv. 4 (regola di interpretazione in caso di incoerenza)

33 l cpv. 4 si applica principalmente alle schede elettorali senza modulo. Può sorgere una contraddizione tra la designazione della lista e il numero ordinale se un elettore appone la designazione della lista e il numero ordinale di una lista ai sensi dell'art. 35 cpv. 1 LDP. Questo perché l'elettore potrebbe non inserire la combinazione corretta di nome della lista e numero d'ordine. Una contraddizione tra la designazione della lista e il numero ordinale può verificarsi anche sulle schede elettorali con modulo prestampato, se l'elettore cancella il numero ordinale e la designazione della lista prestampati e li sostituisce con un altro (art. 35 cpv. 2 frase 2 LDP). Ciò significa che l'elettore può inavvertitamente sostituire solo la designazione dell'elenco senza correggere il numero d'ordine.

34 In entrambi i casi, può sorgere una contraddizione se l'elettore utilizza la designazione di lista corretta e un numero d'ordine che non le appartiene. Al contrario, potrebbe anche accadere che l'elettore utilizzi il numero d'ordine corretto ma una designazione di partito errata. In questi casi, la legge stabilisce che la designazione della lista è decisiva. Nei materiali non c'è traccia dello scopo della norma. Tuttavia, la ragione di questa regola interpretativa è probabilmente che gli elettori hanno molta più familiarità con i nomi delle liste corrispondenti ai nomi dei partiti che con i numeri ordinali

delle liste. Inoltre, i numeri sono più soggetti a errori rispetto alle combinazioni di lettere.

BIBLIOGRAFIA

Wyler Stefan, Kommentierung zu Art. 31 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr31, besucht am 20.10.2023.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V 121 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1918/5_121_119_/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1918).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1975).

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 2001).

Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22.8.2007, BBl 2007 6121 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2007/885/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 2007).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 38 LDP

Un commentario di Andreas Glaser

CITAZIONE SUGGERITA

Andreas Glaser, Commentario all'art. 38 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Glaser, art. 38 LDP N. XXX.

Art. 38 Schede e suffragi nulli

[1] Sono nulle le schede che:

a. non contengono alcun nome di candidati del circondario;

b. non sono ufficiali;

c. sono riempite o modificate non a mano;

d. contengono espressioni ingiuriose o contrassegni manifesti;

e. ...

[2] Sono stralciati dalla scheda:

a. i suffragi in soprannumero, se il nome di un candidato figura più di due volte su una scheda;

b. tutti i nomi delle persone la cui candidatura è stata dichiarata nulla, perché plurima, dopo che le proposte di candidatura sono state definitivamente stabilite.

[3] Se la scheda contiene più nomi di quanti sono i seggi da assegnare, sono stralciati gli ultimi nomi prestampati e non cumulati a mano, e in seguito gli ultimi nomi aggiunti a mano.

[4] Sono salvi i motivi di annullabilità e di nullità stabiliti dal diritto cantonale (busta, timbro di controllo, ecc.).

[5] Il Cantone che svolge prove del voto elettronico disciplina nella sua legislazione le condizioni di validità e i motivi di invalidità del voto.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 396
II. Significato della disposizione 398
A. Aspetti generali 398
B. Confronto tra le leggi 399
III. Commento al testo della norma 400
A. Cpv. 1 (Schede elettorali non valide) 400
B. Cpv. 2 (cancellazione dei nomi inammissibili dalla scheda elettorale) 401
C. Cpv. 3 (cancellazione dei nomi in eccesso dalla scheda elettorale) 403
D. Cpv. 4 (riferimento alla legge cantonale; motivi di invalidità) 404
E. Cpv. 5 (riferimento al diritto cantonale; voto elettronico) 404
Bibliografia 404
I materiali 405

I. STORIA DELL'ORIGINE

1 I motivi di invalidità di intere schede elettorali contenuti nel cpv. 1 derivano per la maggior parte dalla NWG 1919. Così, secondo l'art. 14 cpv. 4 NWG 1919, le schede elettorali erano invalide se non contenevano il nome di un candidato valido (cfr. oggi cpv. 1 lett. a). Le schede elettorali che contenevano commenti diffamatori erano anch'esse invalide ai sensi dell'Art. 14 cpv. 5 NWG 1919 (cfr. oggi cpv. 1 lett. d). Il requisito delle annotazioni scritte a mano e delle modifiche alla scheda elettorale (cfr. l'attuale cpv. 1, lettera c)) era disciplinato in un contesto diverso dall'art. 13, cpv. 1, frase 2, NWG 1919. Nel corso della promulgazione del LDP, è stato introdotto un nuovo motivo di invalidità per l'uso di schede non ufficiali (cpv. 1, lettera b), come conseguenza del nuovo obbligo di utilizzare schede ufficiali (art. 5 cpv. 1 LDP).

2 Nel 1992 è stata cancellata la disposizione di cui al cpv. 1 lett. e, che era stata emanata nel 1976 e secondo la quale le schede elettorali non erano valide se venivano spedite in un ufficio postale estero nel caso di voto per corrispondenza. L'abrogazione è avvenuta nell'ambito della riforma volta a facilitare la partecipazione politica degli elettori residenti all'estero. Da allora, è stato permesso loro di votare per posta dall'estero. Di conseguenza, il Consiglio federale ha dichiarato: "In futuro, le schede elettorali inviate dall'estero dovrebbero quindi essere valide, a condizione che arrivino prima della chiusura dell'ultimo giorno lavorativo precedente il giorno della votazione". Di conseguenza, l'articolo [...] 38 [...] della LDP dovrebbe essere modificato".

3 L'invalidità dei voti dei singoli candidati se un nome compare più di due volte su una scheda elettorale (cpv. 2 lett. a) deriva dall'art. 13 cpv. 3 NWG 1919 ("Non è consentito inserire il nome di un candidato più di due volte su una scheda elettorale"). Il cpv. 2 lett. b è stato aggiunto con la revisione del 2013. Esso regola le conseguenze legali nel caso in cui una candidatura multipla venga riconosciuta troppo tardi, cioè dopo che le candidature sono state cancellate. L'invalidazione dei voti dei singoli candidati non deve far perdere voti alla lista in questione. La norma è stata ritenuta necessaria perché le candidature sono sempre più numerose e ciò potrebbe impedire anche le doppie candidature che sono vietate "a posteriori".

Il cpv. 3, relativo alla valutazione delle schede elettorali con un numero di nomi superiore a quello dei seggi da assegnare, si rifà in linea di principio all'art. 14 cpv. 2 della NWG 1919. Secondo questa disposizione, gli ultimi nomi dovevano essere cancellati se una scheda elettorale conteneva più nomi di quanti fossero i rappresentanti da eleggere. Quando è stata creata la LDP, è sorta una controversia se dovessero essere cancellati prima i cognomi o invece gli ultimi nomi prestampati. La bozza del Consiglio federale del 1975 proponeva di cancellare prima i nomi stampati (e solo successivamente quelli scritti a mano). Tuttavia, la commissione del Consiglio nazionale ha chiesto di cancellare questa aggiunta. Questa procedura era stata sperimentata nelle ultime elezioni e aveva causato confusione (e un ricorso elettorale). Il Consiglio nazionale ha seguito questa mozione. La maggioranza del Comitato del Consiglio degli Stati ha proposto di seguire il Consiglio nazionale, ma c'è stata una mozione di minoranza che ha chiesto nuovamente di cancellare i nomi stampati come priorità. Tuttavia, a differenza della proposta del Consiglio federale, questa mozione voleva anche aggiungere che "solo i nomi stampati" dovevano essere cancellati per primi. In altre parole, non quelli stampati e scritti a mano (cioè cumulati dagli elettori). La mozione di minoranza è stata respinta e il Consiglio degli Stati ha seguito il Consiglio nazionale. L'art. 38 cpv. 3 LDP 1976 stabiliva quindi semplicemente che i "cognomi" dovevano essere cancellati. 4

La controversia si è riaccesa in occasione della revisione del 2013. Il Consiglio federale non ha proposto alcuna modifica. Tuttavia, la ristretta maggioranza della commissione del Consiglio nazionale ha proposto un emendamento secondo il quale - invertendo le proposte divergenti del 1975 - gli ultimi nomi scritti a mano dovrebbero essere cancellati. Il Consiglio nazionale ha seguito la proposta della minoranza della commissione, cioè di lasciare in vigore il progetto del Consiglio federale e quindi il regolamento precedente. La commissione del Consiglio degli Stati ha quindi proposto la formulazione "... gli ultimi nomi prestampati e poi gli ultimi nomi scritti a mano saranno cancellati". che è stata adottata in plenaria senza grandi discussioni. Nella revisione delle differenze - ora basata sul dibattito del 1975 - il Consiglio nazionale ha integrato la formulazione con "gli ultimi nomi prestampati non cumulati a mano, poi gli ultimi nomi compilati a mano". Questa modifica non fu più controversa al Consiglio degli Stati e il paragrafo fu adottato in questa forma. La formulazione è rimasta invariata fino ad oggi. 5

6 Il riferimento nel cpv. 4 ai motivi di invalidità e nullità in relazione alla procedura cantonale è stato creato ex novo con una revisione parziale nel 1994. La modifica non è stata controversa. Non è stata discussa nel messaggio del Consiglio federale né affrontata nei consigli.

7 Il cpv. 5 è stato incorporato nella LDP con la modifica del 2001 e ha tenuto conto del piano di attuazione dei progetti per il voto elettronico. Insieme ad altre parti della revisione (art. 5 cpv. 3, art. 8a, art. 12 cpv. 3, art. 38 cpv. 5 e art. 49 cpv. 3 LDP), costituisce la base legale per le prove con voto elettronico. Secondo il Consiglio federale nel messaggio, i requisiti di validità per i tipi tradizionali di voto con schede ufficiali non potrebbero essere mantenuti per le prove pilota con il voto elettronico; invece, la legge del Cantone in cui si svolge una prova pilota con il voto elettronico dovrebbe fare le distinzioni precise tra espressioni di volontà valide e inammissibili richieste per il voto elettronico. L'articolo è stato incluso nel progetto del Consiglio federale ed è stato adottato senza dibattito in entrambe le camere.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

8 L'art. 38 LDP si rivolge principalmente agli uffici elettorali comunali, che identificano le schede non valide sulla base dei requisiti di legge e - eventualmente con l'aiuto di annullamenti - determinano i voti dei candidati (cfr. art. 9 cpv. 1 LDP). L'art. 38 della LDP prevede tre diverse serie di regole in relazione alle schede elettorali viziate. Il cpv. 1 stabilisce le condizioni in cui una scheda elettorale è completamente invalida. I commi 2 e 3 contengono disposizioni su come le autorità devono procedere quando analizzano le schede valide con quelle errate in relazione a singoli candidati. I cpv. 4 e 5 rimandano alla legge cantonale per le specifiche cantonali della procedura elettorale e per il voto elettronico.

9 I motivi di invalidità di cui all'art. 38 cpv. 1 LDP relativi alle schede elettorali nelle elezioni proporzionali del Consiglio nazionale sono molto simili ai motivi di invalidità delle schede elettorali nei referendum federali (art. 12 cpv. 1 LDP) e delle schede elettorali nei Cantoni con elezioni maggioritarie del Consiglio nazionale (art. 49 cpv. 1 LDP). I motivi di invalidazione sono identici se vengono utilizzate schede non ufficiali, se non vengono compilate (o modificate) a mano e se vengono fatte dichiarazioni diffamatorie o segni

evidenti. Anche i rispettivi riferimenti al diritto cantonale in relazione alle caratteristiche speciali della procedura cantonale e del voto elettronico nell'art. 38 cpv. 4, art. 12 cpv. 2 e art. 49 cpv. 2 e nell'art. 38 cpv. 5, art. 12 cpv. 3 e art. 49 cpv. 3 LDP sono congruenti. L'importanza pratica dell'art. 38 cpv. 1 LDP è notevole. Nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2023, 2.554.482 (= 98%) schede valide sono state compensate da 40.979 (= 1,6%) schede non valide.

Solo l'art. 38, commi 2 e 3, contiene disposizioni specifiche che si applicano solo alle elezioni a rappresentanza proporzionale. Esse si riferiscono a caratteristiche particolari che si verificano solo nelle elezioni a rappresentanza proporzionale. Esse riguardano il cumulo per più di due volte, la scoperta di candidature multiple da parte di una persona in più cantoni dopo la conclusione delle candidature e l'espressione di un numero eccessivo di voti da parte di un elettore. Il problema di esprimere un numero eccessivo di voti può verificarsi anche in occasione di elezioni importanti in cantoni con un solo seggio. Tuttavia, questo errore comporta l'invalidità dell'intera scheda elettorale (cfr. art. 49 cpv. 1 lett. a LDP). 10

B. Confronto tra le leggi

I motivi di nullità applicabili alla rappresentanza proporzionale del Consiglio nazionale si ritrovano anche nella legge cantonale per l'elezione dei parlamenti cantonali. Ciò vale anche per i Cantoni con rappresentanza proporzionale isolata in diverse circoscrizioni, per i Cantoni con doppia rappresentanza proporzionale e per i Cantoni con una sola circoscrizione. Le schede elettorali non sono valide se non sono compilate ufficialmente o se non sono state modificate a mano, o se contengono dichiarazioni diffamatorie o segni evidenti. Anche le schede elettorali che non contengono il nome di un candidato sono spesso considerate non valide. In altri casi, l'assenza di un nome è considerata un voto in bianco. In entrambi i casi, ciò significa che la scheda non viene inclusa nel risultato. 11

Anche il trattamento dei voti errati dei candidati corrisponde in larga misura alle regole per le elezioni del Consiglio nazionale. Un voto non è valido se viene espresso per una persona non eleggibile. Se una scheda elettorale contiene più nomi validi di quante siano le persone da eleggere, i voti in eccesso non sono validi. Se il nome di un candidato compare più di due volte su una scheda elettorale, le ripetizioni in eccesso vengono di conseguenza 12

annullate. Entrambe le varianti della procedura di cancellazione dei nomi in eccesso si trovano storicamente nella LDP. Alcuni Cantoni conoscono la procedura federale originale. I nomi vengono cancellati dal basso verso l'alto e da destra verso sinistra. Altri cantoni, invece, applicano la regola che vige oggi nella Confederazione. Se una scheda elettorale contiene più nomi di quanti siano i seggi da assegnare, vengono cancellati gli ultimi nomi prestampati che non sono stati cumulati a mano, seguiti dagli ultimi nomi scritti a mano.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Cpv. 1 (Schede elettorali non valide)

13 Il cpv. 1 contiene i motivi per invalidare intere schede elettorali. Si tratta di un elenco esaustivo. Non ci sono altri motivi di invalidità. I reati devono essere interpretati in modo restrittivo, poiché si tratta di una restrizione della libertà di voto e di elezione (art. 34 cpv. 2 Cost.). Le schede dichiarate nulle dall'ufficio elettorale non vengono prese in considerazione per determinare il risultato elettorale ai sensi degli artt. 40 e segg. LDP, devono essere ignorate nella loro interezza. Le schede non valide non sono incluse nel risultato elettorale. Vengono semplicemente registrate come schede non valide (cfr. art. 39 lett. b LDP).

14 Un'intera scheda elettorale è invalida se non contiene il nome di un candidato della circoscrizione (lett. a). Questo è un motivo specifico di invalidità per le elezioni a rappresentanza proporzionale. L'invalidità sussiste solo se dalla scheda elettorale non è possibile trarre un'espressione di volontà utilizzabile sotto forma di nome di un candidato. La disposizione è legata ai requisiti per la progettazione di schede elettorali con un modulo prestampato e per la compilazione di schede elettorali senza modulo prestampato. Una proposta elettorale può contenere solo i nomi delle persone idonee (art. 22 cpv. 1 frase 1 LDP). Una proposta elettorale adattata in questo senso è chiamata lista (art. 30 cpv. 1 LDP). I Cantoni preparano schede elettorali per tutte le liste sulle quali sono prestampati, tra l'altro, i dati dei candidati, nonché schede elettorali senza informazioni prestampate (art. 33 cpv. 1 LDP). Se un elettore cancella tutti i nomi sulla scheda elettorale con informazioni prestampate (cfr. art. 35 cpv. 2 LDP) o inserisce solo i nomi di persone che non sono candidate, ciò invalida l'intera scheda elettorale. Nel caso di una scheda elettorale senza

modulo prestampato, l'intera scheda viene invalidata se l'elettore non inserisce un nome o inserisce solo nomi di persone non candidate.

Anche le schede elettorali non ufficiali sono invalide (lett. b). Il motivo della nullità è una conseguenza dell'obbligo di utilizzare le schede ufficiali per il voto (art. 5 cpv. 1 LDP). Il motivo di invalidità si riflette nell'art. 12 cpv. 1 lett. a e nell'art. 49 cpv. 1 lett. b LDP per le schede per i referendum e le schede per le elezioni principali. Per i dettagli, si rimanda ai commenti su queste due disposizioni. 15

Anche le schede elettorali compilate o alterate in modo diverso da quello manuale non sono valide (lett. c). La ragione della nullità è una conseguenza dell'obbligo di compilare a mano le schede elettorali senza modulo prestampato o di modificare solo a mano le schede elettorali con modulo prestampato (art. 5 cpv. 2 LDP). La disposizione ha equivalenti nell'art. 12 cpv. 1 lett. b e nell'art. 49 cpv. 1 lett. c LDP. Per i dettagli, si rimanda ai commenti su queste due disposizioni. 16

Infine, le schede elettorali che contengono dichiarazioni diffamatorie o segni evidenti non sono valide (lett. d). Il motivo della nullità non è una conseguenza diretta di un obbligo legale nello svolgimento della votazione. Il motivo della nullità è giustificato dalla tutela della segretezza del voto (art. 5 cpv. 7 LDP). Se questo può sembrare ovvio nel caso di contrassegni evidenti, che consentono regolarmente di trarre conclusioni sulla paternità, cioè sulla persona che vota, il collegamento non è ovvio nel caso di dichiarazioni diffamatorie. In considerazione della libertà di voto (art. 34 cpv. 2 Cost.), la presunzione di nullità di cui alla lettera d) può essere fatta solo a condizioni rigorose. In particolare, devono essere posti requisiti elevati all'ovvietà dell'etichettatura e la natura diffamatoria di una dichiarazione non deve essere assunta con leggerezza. Il motivo di nullità si riflette nell'art. 12 cpv. 1 lett. d e nell'art. 49 cpv. 1 lett. d della LDP. Per i dettagli, si rimanda ai commenti su queste due disposizioni. 17

B. Cpv. 2 (cancellazione dei nomi inammissibili dalla scheda elettorale)

Il cpv. 2, disciplina le costellazioni in cui gli errori nella procedura di voto non comportano l'invalidità dell'intera scheda elettorale, ma solo la cancellazione di singoli voti inammissibili dalla scheda. In considerazione della libertà di 18

voto e di elezione (art. 34 cpv. 2 Cost.), la disposizione tiene conto della proporzionalità (cfr. art. 36 cpv. 3 Cost.) della restrizione associata alla dichiarazione di nullità. L'espressione di volontà viene ignorata nel risultato elettorale solo nella misura in cui ciò sia assolutamente necessario per rispettare altre disposizioni di legge. La disposizione è strettamente correlata all'art. 37 cpv. 3 della LDP, secondo cui i nomi che non compaiono in nessuna lista della circoscrizione elettorale vengono cancellati.

19 La cancellazione di singole dichiarazioni di intenti da parte dell'ufficio elettorale ha come primo effetto giuridico che il voto non si traduce in un voto di candidatura a favore della persona interessata. In caso contrario, la scheda elettorale rimane valida e i voti espressi correttamente vengono conteggiati come voti a favore del candidato. Indirettamente, l'annullamento di singoli voti porta alla creazione di un voto aggiuntivo per la lista eletta (art. 37 cpv. 1 frase 1 LDP) o a un voto in bianco (art. 37 cpv. 1 frase 2 LDP). Il Consiglio federale ha riassunto l'effetto collaterale auspicabile da un punto di vista politico per quanto riguarda l'assegnazione di voti aggiuntivi a favore dei partiti nell'art. 37 LDP: "I partiti non perdono così un solo voto". Dal punto di vista dell'elettore, un errore ai sensi dell'art. 38 cpv. 2 LDP ha effetti diversi sul risultato elettorale a seconda che abbia votato o meno una lista. Nel primo caso, l'elettore conserva l'intero potere di voto; nel secondo caso, perde un voto, poiché il voto in bianco non conta ai fini del risultato.

20 Il cpv. 2, lettera a, obbliga l'ufficio elettorale a cancellare le ripetizioni eccessive, cioè se il nome di un candidato compare più di due volte su una scheda elettorale. Il motivo della cancellazione è una conseguenza della disposizione sul cumulo (art. 35 cpv. 3 LDP). Secondo questa disposizione, l'elettore può indicare il nome dello stesso candidato sulla scheda elettorale (al massimo) due volte. Un cumulo più frequente porta quindi logicamente alla cancellazione dei presunti voti aggiuntivi dei candidati.

21 Il cpv. 2 lett. b garantisce l'applicazione del divieto legale di doppie candidature nel caso in cui queste vengano notate solo dopo che le candidature sono state finalizzate, il che significa che le candidature vietate appaiono ancora sulle schede elettorali con un modulo prestampato. Consentendo un successivo annullamento ufficiale, si vuole evitare che doppie candidature inosservate ostacolino la corretta assegnazione di tutti i voti. Se una candidatura multipla viene scoperta dopo che le candidature sono state completate, la candidatura in questione viene dichiarata non valida

su tutte le liste interessate, ossia dal Cantone se lo stesso candidato compare su più liste cantonali e dalla Cancelleria federale se lo stesso candidato compare sulle liste di più Cantoni (art. 32a cpv. 1 LDP). Affinché gli uffici elettorali possano procedere alla cancellazione, i Cantoni interessati e la Cancelleria federale si informano immediatamente sulle candidature dichiarate non valide (art. 32a cpv. 2 LDP).

C. Cpv. 3 (cancellazione dei nomi in eccesso dalla scheda elettorale)

Il cpv. 3 disciplina il caso in cui l'elettore elenchi un numero eccessivo di nomi sulla scheda elettorale, ossia esprima un numero di voti superiore a quello dei seggi da assegnare nel Cantone interessato. La legge stabilisce una regola di interpretazione secondo la quale l'ufficio elettorale cancella solo il numero di nomi necessario nell'interesse della proporzionalità. Di conseguenza, vengono cancellati solo i voti in eccesso. La conseguenza giuridica è la stessa di cui al cpv. 2: vengono espressi voti aggiuntivi o voti in bianco. 22

Nella versione originale del 1976, era previsto che venissero cancellati i cognomi. L'ufficio elettorale cancellava quindi i nomi in eccesso dal basso verso l'alto. 23

L'attuale disposizione del cpv. 3 è più complessa. In una prima fase, vengono cancellati gli ultimi nomi prestampati che non sono stati cumulati a mano. In una seconda fase, vengono cancellati gli ultimi nomi scritti a mano. Il portavoce della commissione ha giustificato la scelta di un regolamento più differenziato in seno al Consiglio degli Stati rispetto al regolamento in vigore all'epoca come segue: "Questo cambiamento dà deliberatamente più peso alla volontà degli elettori". Il Consiglio nazionale ha anche creato l'attuale, sofisticata procedura con riferimento alla volontà degli elettori. Da un lato, l'espressione manoscritta deve avere un peso maggiore rispetto al modulo prestampato e, dall'altro, i nomi cumulativi, compresa la prima menzione prestampata del nome, non possono essere cancellati in caso di dubbio. La disposizione di legge, quindi, implica fittiziamente la volontà dell'elettore sotto due aspetti, come segue: "Se un elettore scrive di suo pugno un nome su una lista, allora c'è una volontà molto chiara di votare per questa persona" e "Se un elettore cumula un nome, allora è chiara la volontà dell'elettore di dare a questa persona un voto in più". L'obiezione sollevata dalla Cancelleria 24

federale, secondo la quale la regola dell'annullamento differenziato non era praticabile, alla fine non è stata ascoltata dai consigli.

25 La disposizione è l'immagine speculare dell'art. 37 cpv. 1 della LDP, che stabilisce come procedere se un elettore presenta un numero di voti validi di candidati inferiore al numero di membri del Consiglio nazionale da eleggere nella circoscrizione. Uno sguardo laterale ai giudizi e alle finzioni della volontà degli elettori su cui si basa questa norma mostra quanto sia differenziata la legge nel trattare i casi di troppo pochi e troppi voti espressi. Se i voti sono troppo pochi, si presume che le righe vuote quando si utilizza una lista di partito o si inserisce una designazione di lista su una lista bianca contengano una dichiarazione a favore della rispettiva lista di partito. Se i voti sono troppi, il contenuto prestampato viene soppresso a favore delle dichiarazioni scritte a mano, dando così la priorità al cumulo e alla variegatura scritti a mano.

D. Cpv. 4 (riferimento alla legge cantonale; motivi di invalidità)

26 Il cpv. 4 rimanda al diritto cantonale per eventuali ulteriori cause di invalidità e nullità. Si tratta di cause di invalidità e nullità legate alla procedura cantonale (busta elettorale, timbro di controllo, ecc.). Per le particolarità e le strutture cantonali, si rimanda al commento della corrispondente disposizione dell'art. 12 cpv. 2.

E. Cpv. 5 (riferimento al diritto cantonale; voto elettronico)

27 Per i processi con voto elettronico, il cpv. 5 rimanda alla legge del Cantone in cui si svolge il processo per quanto riguarda i requisiti per la validità del voto e i motivi di invalidità. Poiché i processi con voto elettronico (cfr. art. 8a LDP) richiedono una base giuridica obbligatoria nel diritto cantonale, anche i requisiti per il voto e i motivi di invalidità devono essere disciplinati in questo contesto. La base giuridica federale generale per il riferimento al diritto cantonale si trova nell'art. 12 cpv. 3 LDP. Per i dettagli, si rimanda al relativo commento.

BIBLIOGRAFIA

Gfeller Katja, Kommentierung zu Art. 49 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar

unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr49, besucht am 20.10.2023.

Glaser Andreas, Kommentierung zu Art. 37 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr37, besucht am 16.1.2024.

Mahon Pascal, Kommentierung zu Art. 12 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr12, besucht am 20.10.2023.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1975).

Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976, BBl 1976 III 1450 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1976/3_1450_1476_1445/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Bundesgesetz 1976).

Botschaft über die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 15.8.1990, BBl 1990 III 445 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1990/3_445_429_393/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1990).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1993).

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 2001).

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013, BBl 2013 9217 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2013/1844/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 2013).

Bundesrat, Bericht an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 52. Legislaturperiode vom 15.11.2023, BBl 2023 2613, abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/2613/de, besucht am 4.12.2023 (zit. Bericht 2023).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 39 LDP

Un commentario di Andreas Glaser

CITAZIONE SUGGERITA

Andreas Glaser, Commentario all'art. 39 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Glaser, art. 39 LDP N. XXX.

Art. 39 Compilazione dei risultati

Dopo l'elezione, i Cantoni stabiliscono in base ai processi verbali degli uffici elettorali:

a. il numero degli elettori e dei votanti;

b. il numero delle schede valide, nulle e bianche;

c. il numero dei suffragi raccolti dai singoli candidati di ogni lista (voti personali);

d. il numero dei suffragi di complemento di ogni lista (art. 37);

e. le somme dei voti personali e dei suffragi di complemento delle singole liste (voti di partito);

f. per le liste congiunte il numero totale dei suffragi spettanti ad ogni gruppo;

g. il numero dei voti non emessi.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 410
II. Significato della disposizione 410
A. Aspetti generali 410
B. Confronto tra le leggi 411
III. Commento al testo della norma 411
Bibliografia 413
I materiali 413

I. STORIA DELL'ORIGINE

1 L'art. 39 LDP risale all'art. 15 NWG 1919, che obbligava i governi cantonali a determinare il numero di voti dei candidati, il numero di voti aggiuntivi, il totale risultante dei voti dei partiti e il numero totale di voti assegnati a un gruppo di liste. Ciò corrisponde all'art. 39 lett. c, d, e e f della LDP. Né il Consiglio nazionale né il Consiglio degli Stati ne hanno discusso al momento della promulgazione del NWG nel 1919.

2 Con la promulgazione della LDP nel 1976, la pratica abituale di elencare i voti in bianco è stata sancita dalla legge. La disposizione è ora contenuta nell'art. 39 lett. g LDP. L'art. 39 lett. a e lett. b LDP è stato inserito su richiesta della Commissione del Consiglio nazionale e adottato in Consiglio nazionale senza dibattito (inizialmente come art. 37). Il Consiglio degli Stati ha aderito al Consiglio nazionale senza discussione.

3 L'art. 39 LDP è rimasto invariato da allora.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

4 L'art. 39 LDP è inizialmente di natura tecnica, in quanto la disposizione stabilisce le istruzioni relative alle constatazioni che i Cantoni devono fare al termine delle elezioni. Riguarda le modalità di pubblicazione dei risultati elettorali nel bollettino ufficiale cantonale. Le informazioni sono incluse nel rapporto del Consiglio federale al Consiglio nazionale sulle elezioni del Consiglio nazionale. La compilazione dei risultati serve a garantire la trasparenza sia per gli elettori che per i candidati e quindi protegge indirettamente la libertà di voto (art. 34 cpv. 2 LDP). La compilazione dei risultati può dare origine a un reclamo per irregolarità nello svolgimento delle elezioni del Consiglio nazionale (reclamo elettorale) ai sensi dell'art. 77 cpv. 1 lett. c della LDP o fornire la base fattuale per le motivazioni e la sentenza giudiziaria del reclamo.

5 Inoltre, l'art. 39 del LDP contiene affermazioni sostanziali che non si trovano altrimenti nel LDP con analoga chiarezza. La definizione di cui alla lettera e è di particolare importanza. Secondo questa definizione, i voti del partito sono

costituiti dalla somma dei voti dei candidati e dei voti aggiuntivi delle singole liste. I voti di partito sono il fattore decisivo per la distribuzione dei seggi del Consiglio nazionale tra le liste (art. 40, art. 41 LDP). La definizione dei voti dei candidati come numero di voti ricevuti dai singoli candidati di ogni lista (lett. c) potrebbe altrimenti essere dedotta solo analizzando altre disposizioni (cfr. Art. 36, Art. 37 cpv. 1 frase 1, Art. 38 cpv. 2 e cpv. 3 LDP). Le altre informazioni si limitano all'illustrazione dei fatti richiesti dalla legge in altre sedi, ad esempio i voti supplementari assegnati ai sensi dell'art. 37 LDP (lett. d).

B. Confronto tra le leggi

I Cantoni hanno emanato requisiti per la compilazione dei risultati elettorali che sono paragonabili a quelli della Confederazione. Nei Cantoni con rappresentanza proporzionale isolata nelle singole circoscrizioni, le informazioni sono in gran parte identiche, compresi i voti dei candidati, i voti aggiuntivi, i voti dei partiti e il numero totale di voti per le liste associate. Nei cantoni con doppia rappresentanza proporzionale, le informazioni sulle liste abbinate sono omesse a causa della non ammissibilità delle liste abbinate. 6

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

Ai sensi dell'art. 39 LDP, i Cantoni stabiliscono alcune informazioni dopo la fine delle elezioni sulla base dei verbali degli uffici elettorali. Secondo il titolo dell'articolo, si tratta della compilazione dei risultati. L'art. 9 ODP contiene un chiarimento sull'attuazione del requisito, ovvero sul modo in cui i Cantoni devono effettuare le determinazioni sulla base dei risultati degli uffici elettorali. Gli uffici elettorali comunali devono trasmettere i protocolli elettorali con gli altri moduli ausiliari e le schede elettorali all'ufficio elettorale cantonale subito dopo la compilazione (art. 9 cpv. 1 ODP). 7

L'art. 39 lett. a LDP stabilisce che devono essere determinati il numero degli aventi diritto al voto e il numero degli elettori. Il numero degli elettori è determinato dal registro elettorale (cfr. art. 4 LDP). Il numero degli elettori comprende tutte le persone che presentano una scheda elettorale, indipendentemente dal fatto che sia valida, non valida o bianca. 8

L'art. 39 lett. b LDP prevede che l'ufficio elettorale faccia una prima differenziazione tra le schede per la presentazione del risultato. Le schede completamente bianche devono essere separate per prime. Le schede non 9

valide ai sensi dell'art. 38 cpv. 1 LDP devono essere separate dalle schede non bianche. Le restanti schede formano il totale delle schede valide. Ciò vale indipendentemente dal fatto che la rispettiva scheda elettorale sia stata compilata per intero (cfr. art. 37 LDP) o che l'ufficio elettorale abbia effettuato delle cancellazioni (cfr. art. 37 cpv. 3, art. 38 cpv. 2 e cpv. 3 LDP).

10 L'art. 39 lett. c LDP obbliga l'ufficio elettorale a compilare i voti dei candidati risultanti dalla valutazione delle singole liste. I voti dei candidati determinano gli eletti. I candidati di ciascuna lista che hanno ricevuto più voti sono eletti in base al numero di mandati ottenuti (art. 43 cpv. 1 LDP). In pratica, la maggior parte di questi voti proviene dalle liste con moduli prestampati che non sono stati modificati. Tuttavia, anche le opzioni a disposizione degli elettori ai sensi dell'art. 35 LDP sono rilevanti in misura considerevole. Ad esempio, i voti dei candidati sono significativamente influenzati dalla cancellazione, dal raggruppamento e dal cumulo.

11 L'art. 39 lett. d LDP si riferisce ai voti aggiuntivi disciplinati dall'art. 37 LDP. L'elenco è interessante anche perché fornisce informazioni sul numero di voti che sono stati assegnati ai partiti a prescindere dalle righe vuote sulle schede elettorali a causa di finzioni legali.

12 L'art. 39 lett. e LDP obbliga i Cantoni a utilizzare i voti dei partiti per indicare il risultato politico di gran lunga più importante delle elezioni del Consiglio nazionale. L'assegnazione dei seggi alle liste dei partiti si basa su questo (art. 40 f. LDP).

13 Di importanza analoga è il numero totale di voti attribuibili al gruppo di liste calcolato per le liste combinate ai sensi dell'art. 39 lett. f LDP. Nel caso di combinazioni di liste, questo è il fattore decisivo per la distribuzione dei seggi. Ogni gruppo di liste collegate è inizialmente trattato come un'unica lista per la distribuzione dei mandati (art. 42 cpv. 1 LDP).

14 Infine, l'art. 39 lett. g LDP richiede l'indicazione del numero di voti in bianco. Questa informazione si riferisce ai voti in bianco ai sensi dell'art. 37 cpv. 1 frase 1 LDP. Si tratta di righe bianche che non vengono conteggiate, ad esempio se il nome e il numero di serie di una lista mancano dalla scheda elettorale o se la scheda contiene più di un nome o numero di serie della lista presentata. La percentuale di voti bianchi dà un'idea del comportamento di voto e dell'effetto delle finzioni legali dell'art. 37 LDP.

BIBLIOGRAFIA

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 40 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr40, besucht am 20.10.2023.

Töndury Andrea/Altmann Rahel, Kommentierung zu Art. 4 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr4, besucht am 20.10.2023.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 20.10.2023 (zit. Botschaft 1975).

Bundesrat, Bericht an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 52. Legislaturperiode vom 15.11.2023, BBl 2023 2613, abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/2613/de, besucht am 4.12.2023 (zit. Bericht 2023).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 40 LDP

Un commentario di Irina Lehner

CITAZIONE SUGGERITA

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 40 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 40 BPR.

Art. 40 Prima ripartizione dei mandati tra le liste

[1] Il numero dei suffragi di partito validi di tutte le liste è diviso per il numero dei mandati da assegnare, aumentato di uno. Il numero intero immediatamente superiore al quoziente ottenuto è quello determinante per la ripartizione.

[2] Ad ogni lista sono assegnati tanti mandati quante volte il quoziente è contenuto nel totale dei suoi suffragi.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 417
II. Rappresentanza proporzionale e distribuzione dei mandati 418
A. Tipi di rappresentanza proporzionale 418
1. Differenze fondamentali nei metodi di calcolo 418
2. Metodi concreti di calcolo della distribuzione dei mandati 419
a. Hare/Niemeyer 419
b. Hagenbach-Bischoff 419
c. Sainte-Laguë 420
d. Pukelsheim 420
3. quadro giuridico costituzionale e internazionale 421
a. Requisiti dell'art. 149 Cost. 421
b. Requisiti di diritto internazionale 422
c. Modifica del metodo di distribuzione dei mandati? 423
B. Procedura per la distribuzione dei mandati 423
1. procedura per l'intera distribuzione dei mandati secondo la LDP 423
2. Esempio di distribuzione iniziale 424
C. Confronto giuridico 425
III. Distribuzione iniziale dei mandati del Consiglio nazionale tra le liste 428
A. Numero di distribuzione (cpv. 1) 428
1. calcolo del numero di distribuzione 428
2. Modifiche alla formulazione 428
B. Prima distribuzione dei mandati tra le liste (cpv. 2) 429
1. Calcolo della prima ripartizione dei mandati in senso stretto. 429
2. Preferenza per i grandi partiti 430
I materiali 431
Bibliografia 431

I. STORIA DELLE ORIGINI

Fino al 1919, i membri del Consiglio nazionale erano eletti - in modo costituzionalmente "non detto" - secondo il sistema elettorale maggioritario (Majorz). Nel 1919, il passaggio all'elezione del Consiglio nazionale fu effettuato "secondo il principio della proporzionalità". La proposta della rappresentanza proporzionale fu sollevata per la prima volta durante i lavori preparatori per la prima revisione totale della Costituzione federale, ma una proposta corrispondente di un deputato del partito cattolico-conservatore fu respinta. Seguirono diverse altre proposte parlamentari, anch'esse fallite. L'introduzione dell'iniziativa popolare per una revisione parziale della Costituzione nel 1891 aprì la strada al passaggio dal sistema elettorale maggioritario a quello proporzionale: iniziative popolari che chiedevano un cambiamento del sistema elettorale del Consiglio nazionale furono messe in votazione nel 1900 e nel 1910, ma furono respinte. Nel 1918, in vista dello sciopero generale nazionale, una terza iniziativa con lo stesso contenuto fu infine approvata dal popolo e dai Cantoni con un'ampia maggioranza. 1

Sotto l'impressione del chiaro voto popolare e dello sciopero generale nazionale, il Consiglio nazionale (ancora eletto secondo la vecchia legge elettorale) creò molto rapidamente la legislazione di attuazione della nuova norma costituzionale. Dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare il 13 ottobre 1918, il 26 novembre 1918 il Consiglio federale presentò un progetto di legge, le cui deliberazioni si conclusero il 14 febbraio 1919. Il 26 ottobre 1919 si tennero le prime elezioni anticipate con la nuova legge elettorale del Consiglio nazionale. Si verificarono i grandi cambiamenti previsti: I Liberi Democratici persero la loro precedente maggioranza assoluta, mentre i socialdemocratici e i partiti contadini cantonali (precursori del BGB) registrarono chiari successi. 2

All'epoca, come oggi, la disposizione costituzionale regolava solo l'elezione del Consiglio nazionale secondo il principio della rappresentanza proporzionale. L'ulteriore progettazione del sistema elettorale era quindi lasciata al legislatore. Pur trattandosi di una "norma tecnica", essa rappresenta tuttavia una "dottrina molto complicata nei suoi dettagli". Il progetto del Consiglio federale del novembre 1918 prevedeva già la distribuzione dei mandati tra le liste secondo il metodo di calcolo Hagenbach-Bischoff. Il Parlamento mantenne invariata questa disposizione. Il principio della 3

ripartizione dei mandati tra le liste non è cambiato fino ad oggi, né in occasione del trasferimento della legge elettorale del Consiglio nazionale nella nuova legge federale sui diritti politici del 1976, né in occasione della sua revisione.

II. RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE E DISTRIBUZIONE DEI MANDATI

A. Tipi di rappresentanza proporzionale

1. Differenze fondamentali nei metodi di calcolo

4 Esistono diversi metodi matematici per calcolare la distribuzione dei mandati, che consistono nelle stesse due fasi. In primo luogo, si deve calcolare la quota dei voti ottenuti da ciascun gruppo di liste rispetto al numero totale di voti, il che si traduce in un ideale proporzionale. Di solito si ottengono frazioni decimali. Tuttavia, poiché è possibile assegnare solo mandati interi, nella seconda fase si deve procedere all'arrotondamento per ottenere l'assegnazione definitiva dei mandati.

5 L'arrotondamento può influenzare notevolmente i risultati elettorali. I vari metodi di calcolo si differenziano essenzialmente per il modo in cui eseguono l'arrotondamento. Si possono distinguere due gruppi principali. Nei metodi basati sulle quote, nella prima fase viene fissato un divisore per il calcolo della richiesta ideale, ma la regola di arrotondamento applicabile per la seconda fase non viene fissata fin dall'inizio. Nei metodi a divisore, il secondo passo viene sempre arrotondato con la stessa regola, ma il divisore viene determinato in modo flessibile nel primo passo.

6 Esistono due regole di arrotondamento che vengono applicate nella distribuzione dei mandati: Arrotondamento per eccesso e arrotondamento standard per difetto. L'arrotondamento standard significa arrotondare per eccesso se la frazione è maggiore della metà e per difetto se la frazione è minore della metà. Possono sorgere problemi se due partiti ricevono esattamente la metà di un seggio, ma rimane un solo seggio da assegnare, per cui non è possibile che entrambi i partiti ricevano un seggio o che nessuno dei due riceva quel seggio. In questo caso, la decisione deve essere presa tramite sorteggio.

2. Metodi concreti di calcolo della distribuzione dei mandati

Nella Confederazione e nei Cantoni esistono quattro diversi metodi di calcolo della distribuzione dei mandati nella rappresentanza proporzionale. I metodi di calcolo sono spesso indicati con il nome di una persona importante per il loro sviluppo o la loro diffusione. A causa della loro diffusione, questi nomi vengono utilizzati anche qui, anche se altre denominazioni potrebbero essere più significative dal punto di vista matematico. 7

a. Hare/Niemeyer

Il metodo di assegnazione del mandato Hare/Niemeyer è un metodo basato sulle quote. Consiste in due componenti, la quota e la clausola di maggioranza, che vengono utilizzate nello stesso ordine per il sistema elettorale. La quota secondo Hare viene determinata per prima: Il numero di tutti i voti espressi viene diviso per il numero di seggi da assegnare. I voti ottenuti da ogni lista vengono divisi per questa quota, che rappresenta la pretesa ideale di questa lista. Questo diritto ideale viene arrotondato per difetto al numero intero; questo è il numero di mandati che la lista in questione riceve nella prima fase di distribuzione in senso stretto. Successivamente, i mandati rimanenti vengono distribuiti - nel senso della fase di arrotondamento flessibile - in base al resto maggiore (il "numero dopo la virgola"). La clausola di maggioranza di Niemeyer garantisce che un partito con la maggioranza assoluta dei voti ottenuti riceva anche la maggioranza assoluta dei mandati. 8

b. Hagenbach-Bischoff

La distribuzione dei mandati Hagenbach-Bischoff è un metodo divisorio con arrotondamento. Questo metodo di distribuzione dei mandati si basa sull'idea di un "prezzo del mandato" che dovrebbe essere il più alto possibile: Dietro ogni mandato distribuito dovrebbe esserci il maggior numero possibile di voti espressi. 9

Il divisore viene calcolato in modo tale che già nella prima fase di distribuzione si possa distribuire il maggior numero possibile di mandati. Il numero di tutti i voti espressi viene diviso per il numero di seggi da assegnare più uno; il risultato così determinato viene aumentato al numero intero successivo (= divisore). I voti ottenuti da ogni lista vengono divisi per questo divisore e ogni lista riceve tanti mandati "quanti sono i seggi da distribuire 10

contenuti nel suo numero di voti" (art. 40 cpv. 2 LDP). Ciò significa che il diritto al mandato per la distribuzione iniziale viene arrotondato per difetto. Nella seconda fase di distribuzione, i mandati rimanenti vengono distribuiti individualmente dividendo il numero di voti di ciascuna lista per il numero di mandati già assegnati ad essa più uno. In questo modo, si calcola ipoteticamente il prezzo del mandato che ogni lista pagherebbe per il mandato aggiuntivo. Nella seconda fase di distribuzione, il mandato viene assegnato alla lista che può "offrire" il prezzo di mandato più alto. Questa fase di distribuzione viene ripetuta individualmente per ogni mandato rimanente.

c. Sainte-Laguë

11 Il metodo di calcolo Sainte-Laguë è un metodo divisorio con arrotondamento standard. La procedura è simile a quella di Hagenbach-Bischoff. Le differenze decisive risiedono nel metodo di calcolo del divisore e nell'arrotondamento. Innanzitutto, il numero di tutti i voti espressi viene diviso per il numero di seggi da assegnare - l'aumento del numero di seggi da assegnare di uno, necessario con Hagenbach-Bischoff, viene omesso. Il risultato così ottenuto viene aumentato al numero intero successivo e si determina così il divisore. I voti ottenuti da ciascuna lista vengono divisi per questo divisore e il risultato viene arrotondato con un arrotondamento standard. A differenza dell'arrotondamento per difetto (Hagenbach-Bischoff), l'arrotondamento standard non favorisce i partiti più grandi, ma è neutrale.

d. Pukelsheim

12 Il metodo di distribuzione dei mandati secondo Pukelsheim è un metodo a doppio divisore proporzionale con arrotondamento standard (semplificato anche come "doppia rappresentanza proporzionale" o "doppio Pukelsheim"). L'eponimo doppia proporzionalità trova la sua origine nella procedura in due parti: Ripartizione superiore e inferiore. Nella ripartizione superiore, il diritto di mandato per lista viene calcolato per l'intera area elettorale. I voti espressi in ogni circoscrizione sono ponderati (in base al numero di seggi assegnati a quella circoscrizione), i voti ponderati per l'intera area elettorale sono sommati e distribuiti tra le liste dell'intera area elettorale secondo il metodo Sainte-Laguë. La sub-assegnazione determina in quali circoscrizioni ogni lista riceve i mandati a cui ha diritto. Ciò avviene tramite un algoritmo iterativo in cui la distribuzione dei mandati è determinata in fasi di calcolo ripetitive per mezzo di approssimazioni.

La proporzionalità, nel senso della massima uguaglianza possibile dei valori di successo, viene così realizzata nella ripartizione superiore su tutto il territorio elettorale. All'interno delle circoscrizioni elettorali, può accadere che una lista riceva un seggio a cui un'altra lista avrebbe diritto in base alla proporzionalità all'interno della circoscrizione elettorale (la cosiddetta assegnazione inversa dei seggi). 13

3. quadro giuridico costituzionale e internazionale

a. Requisiti dell'art. 149 Cost.

Il diritto costituzionale prevede all'art. 149 cpv. 2 Cost. che il Consiglio nazionale sia determinato dal popolo secondo il principio della rappresentanza proporzionale. Questa disposizione lascia un ampio margine di manovra per l'elaborazione precisa del sistema elettorale nell'ambito della legislazione di attuazione. 14

La distribuzione dei mandati, come previsto dagli artt. 40-44 LDP, è uno dei fondamenti di qualsiasi sistema elettorale a rappresentanza proporzionale. Il metodo di assegnazione dei mandati alle liste non è solo di interesse matematico, ma di importanza fondamentale per l'effettiva composizione del Parlamento. Anche altre decisioni fondamentali nella progettazione della legge elettorale influenzano il modo in cui il "principio costituzionale della rappresentanza proporzionale" si riflette nei risultati elettorali. Si tratta, in particolare, dell'ammissibilità delle combinazioni di liste (cfr. art. 31 LDP), della dimensione delle circoscrizioni (cfr. art. 149 cpv. 3 Cost.) e dell'eventuale costituzione di quorum. 15

Il principio della rappresentanza proporzionale può essere concretizzato in modi diversi e il concetto stesso di rappresentanza proporzionale può avere due significati diversi. Da un lato, la rappresentanza proporzionale può rappresentare un principio di rappresentanza che deve essere realizzato nell'intero territorio elettorale considerato (rappresentanza proporzionale circoscrizionale trasversale). Dall'altro lato, la rappresentanza proporzionale può essere intesa come una mera regola decisionale che viene applicata solo all'interno delle circoscrizioni elettorali (rappresentanza proporzionale basata sulle circoscrizioni). Il principio della rappresentanza proporzionale attribuisce un peso elevato all'uguaglianza dei valori di successo. A seconda dell'interpretazione del concetto di rappresentanza proporzionale, tuttavia, 16

l'uguaglianza dei valori di successo deve essere realizzata il più possibile in un luogo diverso: o tra le circoscrizioni o (solo) all'interno delle circoscrizioni.

17 Gli artt. 40 e 41 CPD stabiliscono che i mandati sono distribuiti tra le liste secondo il metodo di calcolo Hagenbach-Bischoff, ma senza nominarlo esplicitamente. Nell'ambito del diritto costituzionale applicabile, sarebbero possibili anche altre procedure di distribuzione dei mandati, ad esempio il passaggio al metodo del divisore con arrotondamento standard secondo Sainte-Laguë.

18 L'art. 149 cpv. 3 Cost. stabilisce che i Cantoni formano le circoscrizioni elettorali. Oggi, secondo il sistema di assegnazione dei mandati di Hagenbach-Bischoff, il principio della rappresentanza proporzionale viene attuato solo all'interno di queste circoscrizioni, ossia a livello dei Cantoni. In dottrina si discute se il passaggio a una rappresentanza proporzionale tra le circoscrizioni nella distribuzione dei mandati sarebbe costituzionale. La maggior parte della dottrina lo nega, poiché i Cantoni non costituirebbero più i distretti elettorali ai sensi dell'articolo 149 cpv. 3 della Cost. Una minoranza, invece, ritiene che anche i sistemi di rappresentanza proporzionale tra le circoscrizioni potrebbero essere costituzionali, ovvero la procedura di assegnazione del mandato a doppia proporzione secondo Pukelsheim. Una parte della dottrina ne afferma la costituzionalità, poiché questa procedura consente di mantenere le circoscrizioni come suddivisioni del territorio elettorale. In linea di principio, ciò è condivisibile, tuttavia l'importanza delle circoscrizioni è chiaramente sminuita dal trasferimento dei voti tra le circoscrizioni nel caso della doppia rappresentanza proporzionale.

b. Requisiti di diritto internazionale

19 L'articolo 25 del Patto ONU II tutela alcuni elementi fondamentali dei diritti politici. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il Patto ONU II garantisce un "minimo comune denominatore" dei diritti politici. Pertanto, il Patto ONU II non prescrive né un sistema elettorale maggioritario né uno proporzionale; secondo il Tribunale federale, esso protegge l'uguaglianza dei valori di conteggio, ma non l'uguaglianza dei valori di successo. Le disposizioni del Patto ONU II di diritto internazionale non contengono quindi alcuna disposizione rilevante per l'esatta concezione della legge elettorale del Consiglio nazionale.

c. Modifica del metodo di distribuzione dei mandati?

Nell'ambito delle revisioni legislative, si è più volte discusso di un cambiamento sostanziale del metodo di distribuzione dei mandati nella legge elettorale del Consiglio nazionale. Al momento della creazione della LDP, un consigliere nazionale del Partito Popolare Evangelico ha presentato una mozione per l'introduzione del metodo della frazione al posto del metodo del divisore, poiché il precedente sistema di distribuzione dei mandati favoriva in misura considerevole i grandi partiti. Tuttavia, il proponente si è reso conto che la proposta non aveva alcuna possibilità politica e l'ha ritirata prima del voto in Consiglio. In occasione della revisione della LDP nel 1993, il Consiglio federale ha esaminato una modifica del sistema di distribuzione dei mandati, ma l'ha respinta. La distribuzione dei mandati secondo Hagenbach-Bischoff perseguiva un obiettivo ovvio: "dietro l'ultimo mandato distribuito deve esserci un numero di elettori maggiore di quello che c'è dietro qualsiasi immaginabile ultimo mandato distribuito in modo diverso". 20

Anche al di fuori dei grandi progetti di revisione nell'ambito dei diritti politici, nel Parlamento federale vengono regolarmente presentate proposte di adeguamento della legge elettorale del Consiglio nazionale. Dall'inizio dell'evoluzione a livello cantonale verso la rappresentanza proporzionale tra le circoscrizioni attraverso il metodo Pukelsheim di assegnazione dei mandati, le petizioni si sono concentrate anche sull'assegnazione dei mandati a livello federale. Il primo postulato relativo all'introduzione del metodo del doppio divisore proporzionale secondo Pukelsheim è stato presentato già nel 2003. Tuttavia, con la stessa regolarità con cui vengono presentate, anche queste petizioni falliscono. Più recentemente, un'iniziativa parlamentare del gruppo parlamentare verde-liberale in Consiglio nazionale alla fine del 2021 non ha avuto seguito. 21

B. Procedura per la distribuzione dei mandati

1. procedura per l'intera distribuzione dei mandati secondo la LDP

La distribuzione dei mandati per il Consiglio nazionale avviene secondo una procedura a più fasi, definita più dettagliatamente negli artt. 40-44 LDP. In ogni circoscrizione, i seggi sono distribuiti separatamente; si tratta di un sistema di rappresentanza proporzionale a livello di singole circoscrizioni. In primo luogo, viene determinato il numero di mandati a cui ogni lista 22

(associazione) ha diritto (artt. 40 e 41 LDP). Poi, nel caso di combinazioni di liste (art. 31 cpv. 1 LDP), i mandati vengono distribuiti tra le singole liste all'interno dei gruppi di liste (art. 42 LDP). Se sono state stipulate anche combinazioni di sub-liste (cfr. art. 31 cpv. 1 e 1bis LDP), i mandati del gruppo di liste devono essere distribuiti prima ai gruppi di sub-liste, poi alle singole liste all'interno dei gruppi di sub-liste. L'ultima fase consiste nel determinare quali candidati di ciascuna lista vengono eletti (artt. 43 e 44 LDP).

23 Anche la distribuzione dei mandati alle liste o ai gruppi di liste (prima fase) è suddivisa in due sottofasi. In primo luogo, viene effettuata la cosiddetta "distribuzione iniziale": Si determina un divisore e si distribuiscono i mandati tra le liste in base a questo numero (art. 40 LDP). Di norma, tuttavia, rimangono dei mandati non distribuiti. Questi mandati vengono distribuiti tra le liste nella seconda sottofase, la cosiddetta distribuzione residuale, secondo ulteriori regole (art. 41 LDP).

2. Esempio di distribuzione iniziale

24 La ripartizione iniziale è illustrata con l'esempio dei risultati delle elezioni del Consiglio nazionale nel distretto elettorale (cantone) di Lucerna nel 2019. Il cantone (= circoscrizione) aveva nove seggi al Consiglio nazionale da distribuire tra le liste e un totale di 35 liste in lizza. Di queste 35 liste, due hanno concorso singolarmente, mentre le altre sono state riunite in un totale di tre diversi gruppi di liste, con i "partiti madre" e le loro propaggini più piccole riunite in sottogruppi di liste. I (sotto)gruppi di liste dello stesso partito sono contrassegnati da un segno più.

25 I voti sono stati distribuiti come segue:

Lista / gruppo di liste	**Numero di voti dei partiti**
CVP+/FDP+	487'102
Grüne+/SP+/GLP+/IP	395'687
SVP+	293'650
EVP	8'451
SD	1'766
Total	*1'186'656*

Il divisore è calcolato: Numero di voti di partito espressi diviso per (il numero di mandati da assegnare più uno), arrotondato al numero intero superiore.

1'186'656 / (9+1) = 118'665.6 à divisore: 118'666 (= "prezzo del mandato")

Il quoziente di ciascun gruppo di liste si calcola dividendo il numero di voti di partito della combinazione di liste per il divisore. Il numero prima della virgola indica quanti mandati riceve la combinazione di liste dopo la distribuzione iniziale.

Ad esempio, per la SVP+: 293.650 / 118,66 = 2,47459255389075 à SVP+ ha diritto, secondo la ripartizione iniziale, a 2 mandati.

Lista / gruppo di liste	**Numero di voti dei partiti**	**Quoziente (arrotondato)**	**Mandati**
CVP+/FDP+	487'102	4.10	4
Grüne+/SP+/ GLP+/IP	395'687	3.33	3
SVP+	293'650	2.47	2
EVP	8'451	0.07	0
SD	1'766	0.01	0
Total			*9*

Alle elezioni del Consiglio nazionale del 2019, il gruppo di liste con CVP+ e FDP+ ha ottenuto quattro mandati, il gruppo di liste Verdi+/SP+/GLP+/IP tre seggi, SVP+ due. Il PPE e il SD, che hanno partecipato senza un gruppo di liste, sono rimasti a mani vuote. Tutti i nove seggi della circoscrizione nel Consiglio nazionale potevano quindi essere assegnati già nella ripartizione iniziale. Inoltre, ai sensi dell'art. 42 LDP, si dovrà calcolare come distribuire i mandati del gruppo di liste alle singole liste (o sottogruppi di liste) che vi sono riunite. 26

C. Confronto giuridico

La stragrande maggioranza dei Cantoni elegge il proprio Parlamento secondo un sistema di rappresentanza proporzionale: Undici cantoni secondo Hagenbach-Bischoff, otto secondo la doppia rappresentanza proporzionale, 27

due secondo Sainte-Laguë, due secondo Hare/Niemeyer. Appenzello-Interno è l'unico cantone con un sistema elettorale maggioritario puro. I Cantoni di Appenzello-Ausserrhoden e Uri hanno un sistema misto: nel Cantone di Appenzello-Ausserrhoden, i membri del Consiglio cantonale sono eletti secondo il sistema maggioritario, ad eccezione della circoscrizione (più grande) di Herisau, dove i mandati sono assegnati secondo Hagenbach-Bischoff. Nel Cantone di Uri, nelle circoscrizioni con più di cinque seggi del Landrat, le elezioni si svolgono secondo il sistema di rappresentanza proporzionale Pukelsheim, mentre nelle circoscrizioni più piccole secondo il sistema Majorz.

28 Nei Cantoni con Hagenbach-Bischoff, la distribuzione dei mandati è quasi o del tutto uguale a quella del livello federale. Le differenze emergono nel Cantone di Basilea Campagna, che, a differenza del livello federale, forma associazioni di circoscrizione per tutte le circoscrizioni e quindi non distribuisce i mandati per circoscrizione ma separatamente in ciascuna delle quattro regioni. I calcoli della cifra di distribuzione non differiscono quasi per nulla dal livello federale in tutti i Cantoni con Hagenbach-Bischoff.

29 I Cantoni hanno sempre goduto di una grande libertà nella progettazione del loro sistema elettorale; sia i sistemi maggioritari che quelli proporzionali e misti possono essere conformi alla Costituzione federale, a condizione che rispettino l'uguaglianza elettorale dell'art. 34 Cost. Quando la rappresentanza proporzionale fu introdotta a livello federale nel 1919, dieci cantoni avevano già introdotto la rappresentanza proporzionale. L'esperienza acquisita nei Cantoni fu importante per la progettazione del sistema elettorale del Consiglio nazionale a livello federale. La legge elettorale proporzionale del Consiglio nazionale influenzò a sua volta altri Cantoni nella revisione della loro legge elettorale parlamentare: dopo l'elaborazione della legge elettorale proporzionale a livello federale, diversi Cantoni passarono dal sistema di quozienti semplici, precedentemente diffuso, a quello di Hagenbach-Bischoff.

30 Per quanto riguarda i sistemi elettorali proporzionali cantonali, il Tribunale federale ha recentemente imposto requisiti sempre più severi sulla realizzazione dell'uguaglianza dei valori di successo: Se la legge costituzionale cantonale prevede un sistema di rappresentanza proporzionale, l'uguaglianza dei valori di successo deve essere realizzata nel miglior modo possibile tra le circoscrizioni, non solo all'interno delle circoscrizioni. In seguito a questa

giurisprudenza, dal 2002 gli otto Cantoni sopra citati sono passati a una procedura elettorale a doppia proporzione.

31 La legge elettorale del Consiglio nazionale non reggerebbe probabilmente alla giurisprudenza del Tribunale federale sulla legge elettorale parlamentare cantonale. Il principio della rappresentanza proporzionale non viene applicato a livello nazionale, ma solo all'interno delle circoscrizioni (cioè a livello cantonale), e le circoscrizioni sotto forma di cantoni sono spesso troppo piccole. Il Tribunale federale ha lasciato aperta la questione se l'interpretazione della rappresentanza proporzionale come regola di distribuzione (meramente) legata alle circoscrizioni possa già essere desunta dall'art. 149 cpv. 3 della Cost. La Corte ha sottolineato che i Cantoni, in quanto membri sovrani dello Stato federale, hanno una posizione diversa rispetto alle semplici circoscrizioni elettorali interne, soprattutto per quanto riguarda la loro partecipazione alla formazione della volontà del governo federale. In ogni caso, il Tribunale federale è vincolato dalla disposizione della LDP ai sensi dell'articolo 190 della Cost. Si dovrà osservare se gli adeguamenti dei sistemi elettorali cantonali a livello federale avranno conseguenze di natura politica. Può sembrare discutibile che la legge federale faccia richieste piuttosto elevate ai Cantoni per quanto riguarda il sistema elettorale parlamentare, ma difficilmente le soddisfa essa stessa. Tuttavia, il fatto che tutti i tentativi di modificare la procedura di assegnazione dei mandati nel Parlamento federale siano finora falliti, anche in tempi recenti, depone a sfavore di aspettative troppo elevate di rapidi cambiamenti del sistema elettorale a livello federale. Allo stesso tempo, le dinamiche a livello cantonale sono rallentate, dopo che il 15 maggio 2022 il Cantone dei Grigioni ha tenuto le prime elezioni del Parlamento cantonale con il nuovo sistema di distribuzione dei mandati della doppia rappresentanza proporzionale. Obvaldo rimane un Cantone in cui i mandati parlamentari sono distribuiti secondo il sistema Hagenbach-Bischoff, ma il quorum naturale nella maggioranza dei collegi elettorali è troppo alto, per cui il sistema elettorale potrebbe essere dichiarato incostituzionale dal Tribunale federale in caso di ricorso.

III. DISTRIBUZIONE INIZIALE DEI MANDATI DEL CONSIGLIO NAZIONALE TRA LE LISTE

A. Numero di distribuzione (cpv. 1)

1. calcolo del numero di distribuzione

32 Nel metodo di ripartizione secondo Hagenbach-Bischoff, il primo passo consiste nel calcolare un divisore, che nella LDP viene chiamato numero di ripartizione. A tal fine, il numero di tutti i voti validamente espressi (voti di partito ai sensi dell'art. 39 lett. e LDP, validità ai sensi dell'art. 38 LDP) viene diviso per il numero di mandati da assegnare più uno e aumentato al numero intero successivo.

33 Il metodo di calcolo secondo Hagenbach-Bischoff risale all'epoca in cui le operazioni aritmetiche venivano eseguite senza l'ausilio di programmi informatici. L'obiettivo era quindi quello di avere il minor numero possibile di passaggi di calcolo. Il metodo di calcolo della cifra di distribuzione standardizzato nell'art. 40 cpv. 1 LDP mira a distribuire il maggior numero possibile di mandati nella distribuzione iniziale. Più piccolo è il numero di distribuzione, più grande è il numero che risulta dalla divisione per il numero di distribuzione, in modo da poter distribuire più mandati nella distribuzione iniziale ai sensi dell'Art. 40 cpv. 2 LDP. Pertanto, ai sensi dell'Art. 40 cpv. 1 CPD, i voti validi vengono divisi per i mandati disponibili più uno; il risultato di questo calcolo è un numero di distribuzione inferiore. In questo modo, si riduce il numero di operazioni aritmetiche ulteriormente necessarie nell'ambito della distribuzione dei resti ai sensi dell'Art. 41 LDP.

34 Allo stesso tempo, non possono essere distribuiti più mandati di quanti siano i seggi della circoscrizione interessata. Ciò è garantito da questo metodo di calcolo del numero di distribuzione mediante arrotondamento al numero intero superiore.

2. Modifiche alla formulazione

35 La formulazione dell'attuale art. 40 cpv. 1 LDP ha subito diverse modifiche. Secondo la legge elettorale del Consiglio nazionale, la cifra di ripartizione era già calcolata dividendo il numero di tutti i voti validi per il numero di mandati da assegnare aumentato di uno e arrotondando al numero intero superiore.

Con l'introduzione della LDP, questa formulazione è stata modificata. Questa "riformulazione senza modifiche sostanziali" non dovrebbe in realtà cambiare nulla nel principio. In realtà, però, la riformulazione ha avuto conseguenze legali. Il quoziente deve ora essere "arrotondato" al numero intero più vicino. Se il risultato della divisione era già un numero intero prima dell'arrotondamento, questo numero non poteva più essere arrotondato e quindi diventava direttamente il quoziente. Di conseguenza, c'era il rischio che nel calcolo ulteriore venissero distribuiti più di 200 seggi del Consiglio nazionale, perché il quoziente sarebbe stato troppo basso. La disposizione in questione è stata quindi riformulata nella revisione parziale della LDP 1993/1994 in conformità con la Costituzione e in modo matematicamente più preciso, eliminando così il rischio.

Nell'adeguare la formulazione, sarebbe stato anche ipotizzabile introdurre un nuovo metodo di calcolo. Il cosiddetto "metodo Prokop" avrebbe portato esattamente alla stessa distribuzione dei mandati del calcolo con il metodo Hagenbach-Bischoff, ma con l'ausilio di un computer. Tuttavia, il metodo computerizzato ha incontrato così tante "riserve psicologiche" nella consultazione che il Consiglio federale si è astenuto dal proporre una modifica del progetto. Il metodo di calcolo "manuale" secondo Hagenbach-Bischoff è stato mantenuto. 36

B. Prima distribuzione dei mandati tra le liste (cpv. 2)

1. Calcolo della prima ripartizione dei mandati in senso stretto.

Dopo aver stabilito il calcolo del numero di distribuzione nell'art. 40 cpv. 1 LDP, il cpv. 2 descrive brevemente il meccanismo della prima distribuzione dei mandati del Consiglio nazionale in senso stretto. Il numero di voti di ogni lista viene diviso per il numero di distribuzione. Si ottiene così un numero, di solito con alcuni decimali. Se necessario, questo risultato viene ridotto a un numero intero e alla lista in questione viene assegnato questo numero di mandati nella distribuzione iniziale. 37

Il metodo di distribuzione dei mandati secondo Hagenbach-Bischoff è anche chiamato metodo del divisore con arrotondamento. L'arrotondamento per difetto è nascosto nell'ultima fase appena descritta. L'"accorciamento" significa un arrotondamento per difetto delle richieste di mandato di tutte le 38

liste. Questo non è evidente dal testo dell'art. 40 cpv. 2 LDP, ma è una parte essenziale della distribuzione iniziale.

39 Con la ripartizione iniziale ai sensi dell'art. 40 cpv. 2 LDP, la distribuzione dei mandati non è ancora completata. Di norma, non tutti i mandati da assegnare possono essere distribuiti alle liste durante la ripartizione iniziale. Pertanto, la procedura di distribuzione residua ai sensi dell'art. 41 LDP è di grande importanza. Inoltre, nel caso di gruppi di liste che hanno diritto a un mandato in base alla ripartizione iniziale, i mandati devono comunque essere distribuiti alle singole liste (art. 42 CPD). In ogni caso, si deve stabilire quali candidati delle liste riceveranno i mandati a cui hanno diritto (art. 43 LDP).

2. Preferenza per i grandi partiti

40 A causa dell'arrotondamento, nelle elezioni si devono sempre accettare alcune distorsioni della rappresentanza proporzionale, poiché si possono assegnare solo seggi interi. Con il metodo di calcolo Hagenbach-Bischoff, tuttavia, i partiti più grandi sono sistematicamente favoriti, anche se in misura minima, cioè tendono a ricevere più seggi rispetto ad altri metodi di distribuzione. Questo risultato è oggi indiscusso nella letteratura. Nella valutazione, tuttavia, ci sono delle differenze. Una parte della letteratura considera questo trattamento preferenziale come costituzionalmente ammissibile. Questo effetto è noto fin dall'introduzione di tali procedure di assegnazione dei mandati nel XVIII/XIX secolo. Altre voci in letteratura criticano questa preferenza come una distorsione sistematica incostituzionale della proporzionalità.

41 Per varie ragioni, il metodo di calcolo secondo Hagenbach-Bischoff porta a una certa preferenza sistematica per i partiti più grandi. Sia la distribuzione iniziale ai sensi dell'art. 40 LDP che la distribuzione residua (di solito necessaria) ai sensi dell'art. 41 contribuiscono in qualche modo a questo fenomeno. Nel caso della ripartizione iniziale, si pone la questione dell'arrotondamento del diritto di mandato dei partiti, ossia il risultato della divisione del numero di voti ottenuti dalla lista in questione per il divisore. Secondo Hagenbach-Bischoff, i diritti di seggio dei partiti sono arrotondati per difetto, come è implicito nel testo dell'art. 40 cpv. 2 LDP. Ciò favorisce i partiti più grandi. In confronto, il metodo di distribuzione dei mandati secondo Sainte-Laguë utilizza l'arrotondamento standard. Ciò significa che i partiti più grandi non sono favoriti e i partiti più piccoli non sono svantaggiati.

Tuttavia, anche la distribuzione dei residui ha una grande influenza sugli effetti distorsivi dei metodi di distribuzione dei mandati.

Desidero ringraziare Elias Studer (MLaw), Joey Jüstrich e Matthias Zinniker, professori aggiunti presso il Centro per la democrazia di Aarau, per i loro commenti stimolanti, l'assistenza nella ricerca del materiale e la revisione del testo.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V S. 121 ff. (zit. Botschaft NWG).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR 1975).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft BPR-Revision 1993).

Bericht über Proporzwahlsysteme im Vergleich vom 21. August 2013, abrufbar unter https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/pore/proporzwahlsystemeimvergleichberichtderbkandenbrvom21082013.pdf.download.pdf/proporzwahlsystemeimvergleichberichtderbkandenbrvom21082013.pdf, besucht am 26.4.2023 (zit. Bericht Proporzwahlsysteme).

BIBLIOGRAFIA

Achermann Alberto/Caroni Martina/Kälin Walter, Die Bedeutung des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte für das schweizerische Recht, in: Kälin Walter/Malinverni Giorgio/Nowak Manfred (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel 1997, S. 155–232.

Aubert Jean-François, Die schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998, Basel 1998.

Biaggini Giovanni, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117 (2016), S. 409–429 (zit. Majorz).

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BV-Kommentar).

Biaggini Giovanni, Von Proporzglück und Doppelproporzpech, ZBl 120 (2019), S. 473–474 (zit. Proporzglück).

Fuhrer Corina, Kantone mit Proporzwahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich et al. 2018, S. 57–108.

Garrone Pierre, L'élection populaire en Suisse : étude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Basel et al. 1991.

Glaser Andreas, Kantonales Wahlrecht zwischen Proporz und Spielräumen, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich et al. 2018, S. 287–304 (zit. Wahlrecht).

Glaser Andreas, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich 2023.

Hagenbach-Bischoff Eduard, Die Frage der Einführung einer Proportionalvertretung statt des absoluten Mehres, Basel 1888 (zit. Einführung).

Hagenbach-Bischoff Eduard, Die Anwendung der Proportionalvertretung bei den Schweizerischen Nationalratswahlen, Gutachten aus Auftrag des leitenden Comités des schweiz. Wahlreformvereins, Basel 1892 (zit. Anwendung).

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl. Zürich 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kley Andreas, Verfassungsgeschichte der Neuzeit – Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, 4. Aufl., Bern 2020 (zit. Verfassungsgeschichte).

Kley Andreas, Politische Rechte, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021 (zit. Politische Rechte).

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts – Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88 (1987), S. 1–48.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 41 und 42 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr41, besucht am 20.6.2023.

Musliu Nagihan, Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, S. 1–32.

Pukelsheim Friedrich, Sitzzuteilungsmethoden – Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlsystemen, Heidelberg 2016.

Pukelsheim Friedrich/Schuhmacher Christian, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004, S. 505–522 (zit. Zürcher Zuteilungsverfahren).

Pukelsheim Friedrich/Schuhmacher Christian, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP 2011, S. 1581–1599 (zit. Doppelproporz).

Schabas William A., U.N. International Convenant on Civil and Political Rights – Nowak's CCPR Commentary, 3. Aufl., Kehl 2019 (zit. CCPR Commentary).

Schmid Stefan G., Entstehung und Entwicklung der Demokratie in der Schweiz, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band I, Zürich 2020, S. 285–316.

Schuhmacher Christian, Die Leitidee bei der Verteilung der Nationalratsmandate, ZBl 100 (1999), S. 522–526.

Steinmann Gerold/Besson Michel, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich 2023.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Vatter Adrian, Kleine Parteien sind Verlierer des föderalen Wahlsystems, Die Volkswirtschaft 2015, S. 34–39.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte – Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 41 LDP

Un commentario di Irina Lehner

CITAZIONE SUGGERITA

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 41 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 41 BPR.

Art. 41 Ripartizioni successive

[1] I mandati restanti dopo la prima ripartizione sono attribuiti singolarmente e successivamente secondo la procedura seguente:

a. il numero di suffragi di ciascuna lista è diviso per il numero dei mandati che le sono già stati assegnati, aumentato di uno;

b. la lista che consegue il maggiore quoziente ottiene il mandato successivo;

c. se più liste ottengono uguale quoziente, il mandato successivo è assegnato alla lista che ha ottenuto il maggiore resto nella ripartizione secondo l'articolo 40 capoverso 2;

d. se più liste hanno ancora uguale diritto, il mandato è attribuito alla lista che ha ottenuto il maggior numero di suffragi di partito;

e. se più liste hanno ancora uguale diritto, il primo mandato restante è attribuito alla lista di cui il candidato in competizione ha ottenuto il maggiore numero di suffragi;

f. infine, se più candidati si trovano in questa situazione, si procede al sorteggio.

[2] La procedura viene ripetuta fino all'esaurimento dei mandati.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 438
II. Ripartizione residuale in generale 438
A. Necessità della ripartizione residuale 438
B. Requisiti costituzionali per la distribuzione dei seggi residui 439
C. Confronto giuridico 440
III. regole di ripartizione residua nella LDP in dettaglio 441
A. Cpv. 1: Regole di distribuzione residua 441
1. Distribuzione "individuale e successiva 441
2. Cascata di regole per la distribuzione del residuo 441
3. Distribuzione residuale secondo il quoziente maggiore 442
a. Cpv. 1 lett. a: Calcolo del quoziente 442
b. Cpv. 1 lett. b: Assegnazione dei mandati 443
c. Esempio 443
4. Cpv. 1 lett. c: Distribuzione dei resti in base al resto maggiore 445
a. Commento 445
b. Esempio 445
5. Cpv. 1 lett. d: Ripartizione residua in base al maggior numero di voti di partito 446
6. Cpv. 1 lett. e: ripartizione residuale in base al maggior numero di voti dei candidati 447
7. Cpv. 1 lett. f: Distribuzione residua tramite sorteggio 448
B. Cpv. 2: Distribuzione dei mandati in successione 448
I materiali 448
Bibliografia 449

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 Di norma, non tutti i mandati possono essere distribuiti tra le liste durante la ripartizione iniziale. Il legislatore ha riconosciuto questo problema già nel 1919, quando è stata introdotta la rappresentanza proporzionale, e ha quindi cercato un metodo per distribuire i mandati rimasti non distribuiti durante la distribuzione iniziale tra le liste. Nei Cantoni con rappresentanza proporzionale esistevano diverse varianti, discusse anche a livello federale. Il Consiglio federale ha proposto di distribuire il resto in linea di principio secondo il quoziente maggiore e ha previsto una cascata di altre regole di distribuzione sussidiaria del resto. Il Parlamento ha accettato questa proposta senza discutere. La distribuzione del residuo così introdotta perseguiva l'obiettivo di mantenere la proporzionalità nella distribuzione del residuo.

2 La normativa odierna corrisponde in larga misura alla ripartizione dei residui già introdotta nel 1919. Con l'introduzione della LDP nel 1976, è stato proposto un cambiamento fondamentale: La distribuzione dei residui dovrebbe essere effettuata in base al maggior numero di residui. Tuttavia, a causa della mancanza di sostegno politico, la proposta fu ritirata e il sistema precedente fu mantenuto senza alcuna modifica di natura materiale.

3 La revisione della LDP nel 1994 ha colmato una lacuna legale. In precedenza, non esisteva alcuna disposizione per il caso in cui diverse liste avessero lo stesso quoziente e lo stesso numero di voti rimanenti dopo la distribuzione iniziale, ma con totali di voti di partito diversi. Ora è stato esplicitamente stabilito che in questo caso il mandato viene assegnato alla lista con il maggior numero di voti di partito. Inoltre, gli articoli 40 e 41 LDP sono stati suddivisi in modo che la ripartizione iniziale e quella residuale siano ora sistematicamente e chiaramente separate l'una dall'altra.

II. RIPARTIZIONE RESIDUALE IN GENERALE

A. Necessità della ripartizione residuale

4 In rari casi, tutti i mandati possono essere assegnati alle liste già durante la ripartizione iniziale ai sensi dell'art. 40 LDP. Tuttavia, i voti espressi sono distribuiti tra molte liste diverse, per cui spesso accade che la cifra di ripartizione ai sensi dell'art. 40 cpv. 1 LDP sia troppo alta in un caso specifico

per poter assegnare tutti i mandati alle liste. Allo stesso tempo, non sarebbe nemmeno ammissibile scegliere una cifra di ripartizione inferiore, in quanto ciò potrebbe portare alla distribuzione di un numero di mandati superiore al numero di seggi a cui la rispettiva circoscrizione ha diritto. Di norma, quindi, è necessaria una distribuzione residuale dei mandati non distribuiti.

La LDP prevede un'intera cascata di regole di distribuzione residuale. La distribuzione in base al quoziente maggiore avviene molto regolarmente. Nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2019, la procedura di ripartizione residuale secondo il quoziente maggiore è stata applicata in 13 dei 20 Cantoni con rappresentanza proporzionale. Le regole di ripartizione sussidiaria dei resti di cui all'art. 41 cpv. 1 lett. c - f LDP, invece, sono potenzialmente applicate solo in casi individuali. Dall'introduzione della rappresentanza proporzionale a livello federale nel 1919, a quanto risulta, non c'è mai stata una distribuzione dei mandati residui con regole di ripartizione diverse dal calcolo del quoziente. 5

B. Requisiti costituzionali per la distribuzione dei seggi residui

L'articolo 149 cpv. 2 della Costituzione federale si limita a stabilire che l'elezione del Consiglio nazionale avviene "secondo il principio della rappresentanza proporzionale". Entro questi limiti, spetta al legislatore determinare la legge elettorale, in particolare la distribuzione dei mandati. Ciò che vale anche per la ripartizione iniziale vale a maggior ragione per le regole di ripartizione residua: diversi metodi di distribuzione dei mandati possono essere costituzionali, purché non venga messo in discussione il principio della rappresentanza proporzionale nel suo complesso. In concreto, ciò significa che almeno la distribuzione iniziale e la regola di distribuzione del primo residuo devono rispettare i principi proporzionali. 6

Alcune regole di distribuzione dei residui non sono chiaramente proporzionali. Sembra quindi importante che vengano applicate solo in via sussidiaria. Finché la distribuzione iniziale e la distribuzione primaria dei resti realizzano la proporzionalità nel modo migliore possibile, ossia i voti espressi vengono convertiti in mandati nel modo più proporzionale possibile, si può affermare che il sistema di distribuzione dei mandati rispetta complessivamente il "principio di proporzionalità". 7

C. Confronto giuridico

8 I Cantoni con sistemi elettorali maggioritari non richiedono naturalmente una distribuzione dei resti. Nel caso della distribuzione dei mandati secondo Pukelsheim, anche la distribuzione dei residui viene omessa, poiché gli interi mandati vengono distribuiti in un'unica fase.

9 I cantoni con un metodo di distribuzione dei mandati secondo Hagenbach-Bischoff prevedono tutti principalmente l'assegnazione dei mandati non distribuiti alle liste con i quozienti maggiori. Sei cantoni hanno anche esattamente la stessa cascata di regole di distribuzione sussidiaria dei residui della LDP. Il Canton Turgovia non prevede la procedura di sorteggio, altrimenti ha la stessa cascata. In due cantoni, la situazione giuridica è la stessa della Confederazione prima della chiusura della lacuna legale nel 1993, ossia non esiste una norma esplicita per il caso in cui diverse liste abbiano un numero di voti di partito disuguale, ma quozienti e resti uguali. I tre cantoni della Svizzera occidentale con Hagenbach-Bischoff hanno regole di distribuzione dei resti meno sussidiarie. Il Cantone di Ginevra distribuisce il resto sulla base del quoziente maggiore, in modo sussidiario in base al resto maggiore e prevede una procedura di sorteggio alla fine. I cantoni di Giura e Neuchâtel procedono direttamente alla procedura di sorteggio dopo aver calcolato il quoziente maggiore.

10 Negli altri cantoni con altre forme di rappresentanza proporzionale, esistono diversi metodi di distribuzione del resto. Nel Cantone di Basilea Città (Sainte-Laguë), anche la distribuzione primaria del resto viene effettuata secondo il sistema del quoziente maggiore. Questo si calcola dividendo il numero di voti ricevuti dalla lista per il numero di mandati assegnati finora per due più uno. In subordine, il mandato in questione viene assegnato alla lista con il maggior resto, sempre in subordine alla lista con il maggior numero di voti per l'eventuale eletto. Se anche questo è uguale, si procede a un sorteggio. Nel Cantone di Glarona, che ha anche una procedura di distribuzione del mandato secondo Sainte-Laguë, il sorteggio viene utilizzato direttamente per la distribuzione del resto. Nel Cantone di Vaud, che ha un sistema di quote secondo Hare/Niemeyer, viene calcolato prima il resto più grande. In secondo luogo, la lista che ha ricevuto il minor numero di mandati nella prima distribuzione riceve il mandato. Questo metodo di distribuzione dei residui non si trova altrove e favorisce chiaramente i piccoli partiti. Se ci sono più liste con lo stesso numero minimo di mandati, si procede al sorteggio. Anche

nel Canton Ticino (sempre Hare/Niemeyer) la ripartizione dei resti avviene principalmente con il sistema del resto maggiore. In subordine, il seggio va alla lista con il maggior numero di voti di partito e, sempre in subordine, si procede al sorteggio.

Oggi i Cantoni presentano un quadro incoerente, anche all'interno dei Cantoni con una procedura di assegnazione dei mandati secondo Hagenbach-Bischoff. Da questo punto di vista, ciò è in linea con lo sviluppo storico, in cui i cantoni hanno avuto per lungo tempo sistemi di assegnazione iniziale e residuale molto diversi e liberamente combinati. Per lo meno esiste un chiaro consenso tra i "Cantoni Hagenbach-Bischoff" della Svizzera tedesca, che prevedono tutti lo stesso sistema di ripartizione residuale della Confederazione. 11

III. REGOLE DI RIPARTIZIONE RESIDUA NELLA LDP IN DETTAGLIO

A. Cpv. 1: Regole di distribuzione residua

1. Distribuzione "individuale e successiva

Secondo la formulazione della legge, i mandati ancora non distribuiti dopo la distribuzione iniziale vengono distribuiti "singolarmente e uno dopo l'altro". Pertanto, per il primo mandato, viene innanzitutto calcolato il quoziente di ciascuna lista e il primo mandato viene assegnato di conseguenza (o secondo le ulteriori regole sussidiarie) alla lista con il quoziente maggiore. Successivamente, per un eventuale secondo mandato, si calcola nuovamente il quoziente di ciascuna lista, che ora è diverso per la lista che ha ricevuto il primo mandato della distribuzione residuale. La regola della distribuzione dei residui in base al quoziente maggiore richiede praticamente questa procedura individuale e successiva. 12

2. Cascata di regole per la distribuzione del residuo

L'art. 41 cpv. 1 LDP prevede un'intera cascata di regole per la distribuzione dei residui. Se una regola non porta a un risultato chiaro, si applica la regola successiva (sussidiaria). L'ultima regola porta necessariamente sempre a una decisione chiara sull'assegnazione del mandato in questione, poiché la LDP prevede il sorteggio come ultima ratio (art. 41 cpv. 1 lett. f LDP). 13

L'assegnazione dei mandati è quindi regolata nel dettaglio, anche nel caso in cui due liste abbiano ricevuto esattamente lo stesso numero di voti di partito e i candidati eleggibili per il seggio vacante abbiano ricevuto lo stesso numero di voti. Non è previsto un riconteggio, nemmeno nel caso in cui la decisione sull'assegnazione dei mandati alle liste sia stata presa sulla base di differenze di voti plausibilmente minime o addirittura del tutto assenti.

14 La LDP prevede la distribuzione secondo il quoziente più grande come regola primaria di distribuzione dei resti. Questa regola è parte integrante della procedura di distribuzione del mandato secondo Hagenbach-Bischoff. Le altre regole sussidiarie di distribuzione dei resti, invece, si discostano dall'idea del prezzo più alto possibile per il mandato e quindi dalla proporzionalità interna alla circoscrizione, che appartiene alla distribuzione del mandato secondo Hagenbach-Bischoff. Le regole sussidiarie di redistribuzione sono disposte in modo tale che, in ordine decrescente, si allontanano sempre di più dal concetto di rappresentanza proporzionale della distribuzione dei mandati secondo Hagenbach-Bischoff. La prima regola sussidiaria di distribuzione del resto in base al resto più grande (art. 41 cpv. 1 lett. c LDP) segue una diversa concezione della proporzionalità, mentre la distribuzione del resto di un mandato alla lista più forte (art. 41 cpv. 1 lett. d LDP) o alla lista con il candidato più forte (art. 41 cpv. 1 lett. e LDP) si basa sulla maggioranza. Infine, il sorteggio come ultima ratio per la distribuzione rimanente (art. 41 cpv. 1 lett. f LDP) non segue né la rappresentanza proporzionale né i principi maggioritari.

15 Le regole per la distribuzione rimanente in questa cascata sono quindi disposte in una sequenza logica che garantisce la costituzionalità della norma giuridica. Più ci si allontana dal principio della rappresentanza proporzionale, meno frequentemente verrà applicata la regola corrispondente. Quando possibile, i mandati sono assegnati secondo il principio della rappresentanza proporzionale.

3. Distribuzione residuale secondo il quoziente maggiore

a. Cpv. 1 lett. a: Calcolo del quoziente

16 La distribuzione primaria del residuo secondo la LDP viene effettuata in base al quoziente maggiore, ossia in base a quanti voti ci sono dietro ogni mandato distribuito. Per ogni lista si calcola il prezzo di mandato (ipotetico) che essa

pagherebbe in totale per ogni mandato assegnatole se ricevesse il mandato aggiuntivo. In termini concreti, ciò significa Il numero di voti di partito di ogni singola lista viene diviso per il numero di mandati già assegnati più uno, il risultato è chiamato quoziente. Tuttavia, il risultato del calcolo di cui alla lettera a viene indicato come tale solo nella lettera b.

b. Cpv. 1 lett. b: Assegnazione dei mandati

La lista che ottiene il quoziente più alto - calcolato secondo la regola di cui alla lettera a - riceve il mandato aggiuntivo. In questo modo, si riprende l'idea del prezzo del mandato, che è decisivo per la distribuzione dei mandati secondo Hagenbach-Bischoff: ogni mandato distribuito per lista deve rappresentare il maggior numero possibile di voti. Rispetto alla distribuzione del resto in base al resto più grande, questa regola favorisce i partiti più grandi. 17

Il legislatore federale ha dato la preferenza alla distribuzione del resto secondo il quoziente più grande, in quanto questa regola perpetua al meglio la proporzionalità. La distribuzione dei mandati residui secondo il quoziente maggiore deriva dall'idea di proporzionalità di un sistema di distribuzione dei mandati secondo Hagenbach-Bischoff. Questo tipo di distribuzione dei residui era già parte integrante del sistema di distribuzione dei mandati progettato dal professor Hagenbach-Bischoff nel 1892. Ciò corrisponde anche alla precedente divisione degli attuali Artt. 40 e 41 LDP, dove la distribuzione del residuo secondo il quoziente più grande faceva ancora parte del primo articolo sulla distribuzione dei mandati e non apparteneva ai "casi speciali" (titolo dell'argomento all'epoca) dell'attuale Art. 41 LDP. Se si considera conforme alla Costituzione la ripartizione dei mandati secondo Hagenbach-Bischoff nel suo complesso, non c'è dubbio che anche questa ripartizione primaria residuale sia costituzionale, anche se favorisce i partiti più grandi. 18

c. Esempio

La ripartizione residuale è illustrata con l'esempio dei risultati delle elezioni del Consiglio nazionale nel distretto elettorale (cantone) di Svitto nel 2019. Il Cantone (= circoscrizione) aveva quattro seggi in Consiglio nazionale da assegnare alle liste, per un totale di 21 liste in lizza, che sono state riunite in un totale di quattro gruppi di liste, con i "partiti madre" e le loro propaggini più 19

piccole collegate tra loro tramite collegamenti di sotto-lista. I voti sono stati distribuiti come segue e la distribuzione iniziale ha prodotto il seguente risultato:

Gruppo di liste	**Numero di voti dei partiti**	**Mandati Distribuzione iniziale**
SVP+	75’234	1
CVP+/GLP+/ EVP	48’095	1
FDP+	47’103	1
SP+/Grüne+	33’494	0
Total		*3*

In questo modo, uno dei quattro seggi è rimasto non distribuito dopo l'assegnazione iniziale. Il resto è stato invece distribuito in base al quoziente più alto. Il quoziente viene calcolato separatamente per ogni gruppo di liste dividendo il numero di voti di partito del gruppo di liste per il numero di mandati già assegnati più uno. Il gruppo con il quoziente più alto riceve il mandato.

Ad esempio, per l'SVP+: 75.234 | (1+1) = 37.617 (quoziente)

Gruppo della lista	**Quoziente**
SVP+	37’617
CVP+/GLP+/EVP	24'047.5
FDP+	23'551.5
SP+/Grüne+	33’494

L'SVP+ ha il quoziente più alto e riceve quindi l'ultimo mandato. In totale, la SVP+ riceve due mandati, il CVP+/GLP+/EVP un mandato e il FDP+ un mandato. Il gruppo di liste SP+/Greens+ è rimasto a mani vuote.

4. Cpv. 1 lett. c: Distribuzione dei resti in base al resto maggiore

a. Commento

Se la regola di distribuzione in base al quoziente più alto non produce un risultato univoco, ovvero se più liste hanno lo stesso quoziente (più alto), si applica questa prima regola di distribuzione sussidiaria del resto. Un mandato rimasto non distribuito nella prima ripartizione viene distribuito alla lista che aveva il maggior resto di voti "non valorizzati" nella prima ripartizione. Durante la distribuzione iniziale viene determinato un "prezzo del mandato" sotto forma di divisore. I voti "utilizzati" di ciascuna lista sono calcolati moltiplicando il numero di mandati assegnati alla lista per questo prezzo di mandato. La differenza tra questo numero di voti utilizzati e tutti i voti dei partiti espressi per questa lista è il numero di voti non utilizzati che è decisivo per la distribuzione residuale secondo il resto maggiore. 20

L'idea alla base della distribuzione dei resti in base al maggior numero di voti è che il maggior numero possibile di voti espressi debba avere un'influenza sulla distribuzione dei mandati. Questa distribuzione dei resti favorisce i partiti più piccoli, soprattutto nelle circoscrizioni più piccole dove non hanno ancora ricevuto un mandato nella distribuzione iniziale. 21

La distribuzione dei mandati residui in base al maggior residuo di voti "non valutati" nella prima distribuzione si discosta dall'idea di proporzionalità della prima distribuzione secondo Hagenbach-Bischoff. L'idea di base della distribuzione secondo il maggior resto è quella di utilizzare il maggior numero possibile di voti, invece di assegnare il mandato (come nella distribuzione secondo il maggior quoziente) al partito che può mostrare il maggior numero di voti per ogni mandato assegnatogli. Tuttavia, ciò corrisponde anche all'idea di base della rappresentanza proporzionale, per cui anche questo tipo di distribuzione del resto è conforme alla Costituzione. 22

b. Esempio

In una circoscrizione fittizia con cinque seggi, concorrono tre partiti e vengono espressi in totale 120.000 voti. Si calcola il divisore: 120.000 / (5+1) = 20.000. Il risultato della distribuzione iniziale è il seguente: 23

Lista	**Numero di voti dei partiti**	**Quoziente**	**Mandati Distribuzione iniziale**

A	70’000	3.5	3
B	35’000	1.75	1
C	15’000	0.75	0
Total	*120’000*		*4*

24 Dopo la prima ripartizione, rimane quindi un mandato da assegnare. Si calcola il quoziente di ogni lista per la prima regola della ripartizione rimanente (art. 41 cpv. 1 lett. a e b LDP).

Lista	**Numero di voti dei partiti**	**Mandati Distribuzione iniziale**	**Quoziente**
A	70’000	3	17’500
B	35’000	1	17’500
C	15’000	0	15’000

25 Le liste A e B hanno entrambe lo stesso quoziente più alto. Pertanto, è ora necessario calcolare il resto dei voti non valutati delle due liste secondo l'art. 41 cpv. 1 lett. c LDP: voti del partito meno (numero di seggi già assegnati per il divisore dell'assegnazione iniziale)

Lista A: 70'000 - (3 x 20'000) = 10'000 voti non valorizzati

Lista B: 35'000 - (1 x 20'000) = 15'000 voti non assegnati

La lista B ha quindi un numero maggiore di voti non assegnati rispetto alla lista A, secondo la precedente ripartizione. Pertanto, la lista B riceve l'ultimo mandato. In totale, la Lista A ha vinto tre mandati, la Lista B due mandati.

5. Cpv. 1 lett. d: Ripartizione residua in base al maggior numero di voti di partito

26 Se due liste hanno lo stesso quoziente più alto e lo stesso residuo di voti non valutati nella prima ripartizione, si confrontano i totali dei voti di partito delle due liste. Questa è la regola matematicamente più semplice della distribuzione dei residui, che consiste nell'assegnare i mandati non distribuiti alle liste più forti. È ovvio che ciò conferisce un notevole vantaggio ai partiti più grandi.

L'assegnazione di un mandato residuo alla lista con il maggior numero di voti di partito significa che il numero assoluto di voti è decisivo per la distribuzione del residuo (almeno per il mandato in questione). Questo metodo di assegnazione del resto si discosta dal principio della rappresentanza proporzionale e applica invece la regola della maggioranza. Di per sé, ciò non corrisponde alla rappresentanza proporzionale prevista dalla Costituzione federale (art. 149 cpv. 2 Cost.). È interessante notare che questa variante è stata discussa come regola primaria di distribuzione dei resti nel primo progetto di rappresentanza proporzionale per il Consiglio nazionale, ma è stata definita arbitraria e quindi respinta. Ciononostante, viene applicata come seconda regola di ripartizione residuale sussidiaria, che nella pratica, tuttavia, ha poca importanza. Solo - ma comunque - se tutte le regole di distribuzione del mandato proporzionale non portano a un risultato, si ricorre a questa regola maggioritaria. Alcuni singoli elementi maggioritari non pregiudicano il carattere delle elezioni del Consiglio nazionale e della loro ripartizione dei mandati come sistema fondamentalmente proporzionale, purché siano "usati con moderazione" e quindi abbiano effetto solo in "speciali costellazioni concrete". Ciò va affermato nel caso di questa seconda regola sussidiaria di distribuzione residuale, che deve quindi essere considerata costituzionale. 27

6. Cpv. 1 lett. e: ripartizione residuale in base al maggior numero di voti dei candidati

Se il quoziente, il resto e il numero di voti di partito sono uguali, si confronta il numero di voti del candidato in questione di ciascuna lista. Il mandato residuo viene assegnato alla lista in cui la persona in questione potrebbe raccogliere il maggior numero di voti. Ogni lista viene quindi classificata in ordine decrescente rispetto al numero di voti ricevuti dalle persone e i mandati assegnati finora alla lista vengono distribuiti ai candidati della lista in ordine decrescente. Si confronta il numero di voti della persona di ciascuna lista che riceverebbe l'ipotetico mandato aggiuntivo, ossia la prima persona di ciascuna lista non eletta con i mandati già distribuiti. La lista che riceve il mandato aggiuntivo è quella in cui, tra quelle confrontate, si trova la persona con il maggior numero di voti. 28

La restante distribuzione in base al maggior numero di voti personali non è un'elezione a rappresentanza proporzionale, ma segue lo schema classico di 29

un'elezione personale nel sistema maggioritario. Ciò non è di per sé conforme al principio costituzionale della rappresentanza proporzionale. Come nel caso della regola per la distribuzione del resto in base al maggior numero di voti di partito, è decisivo per la costituzionalità di questa regola che venga applicata solo in casi assolutamente eccezionali, quando tutte le regole di distribuzione del mandato proporzionale non portano a una chiara assegnazione del mandato in questione.

7. Cpv. 1 lett. f: Distribuzione residua tramite sorteggio

30 La LDP prevede, come ultima regola, il sorteggio tra più liste se queste hanno lo stesso quoziente più alto e lo stesso resto, e se i loro voti di partito e i voti del candidato della persona in questione sono uguali. Il sorteggio deve essere ordinato dall'autorità competente ed eseguito manualmente.

31 È ovvio che il sorteggio non realizza alcuna idea di rappresentanza nella composizione del parlamento - sia nel senso di rappresentanza proporzionale che di maggioranza. È invece il caso a decidere. Ancora una volta, va sottolineato che questo caso si verificherà estremamente raramente. Allo stesso tempo, un'elezione deve necessariamente portare a un risultato, che questo regolamento garantisce. Questa disposizione legislativa è quindi anche costituzionale.

B. Cpv. 2: Distribuzione dei mandati in successione

32 Il cpv. 1 stabilisce già che tutti i mandati non distribuiti dopo la distribuzione iniziale saranno distribuiti individualmente e in successione secondo le regole descritte sopra. Il cpv. 2 ribadisce questo principio.

Desidero ringraziare il Prof. Em. Dr. Friedrich Pukelsheim e il Prof. Dr. Grégoire Nicollier per le utili spiegazioni dei principi matematici. Desidero inoltre ringraziare Elias Studer (MLaw), Joey Jüstrich e Matthias Zinniker, professori aggiunti presso il Centro per la Democrazia di Aarau, per i loro commenti stimolanti, l'aiuto nella ricerca del materiale e la revisione del testo.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V S. 121 ff. (zit. Botschaft NWG).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR 1975).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft BPR-Revision 1993).

Bericht des Bundesrats an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 51. Legislaturperiode vom 13.11.2019, BBl 2019 S. 7461 ff. (zit. Bericht Nationalratswahlen 2019).

BIBLIOGRAFIA

Aubert Jean-François, Die schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998, Basel 1998.

Biaggini Giovanni, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117 (2016), S. 409–429 (zit. Majorz).

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BV-Kommentar).

Hagenbach-Bischoff Eduard, Die Anwendung der Proportionalvertretung bei den Schweizerischen Nationalratswahlen, Gutachten aus Auftrag des leitenden Comités des schweiz. Wahlreformvereins, Basel 1892.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kley Andreas, Politische Rechte, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 646–668.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts – Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88 (1987), S. 1–48.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 20 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar

zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr20, besucht am 20.6.2023.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 40 und 43 BPR, in: Glaser Andreas/BinderNadja Braun/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr40, besucht am 20.6.2023.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988.

Schuhmacher Christian, Die Leitidee bei der Verteilung der Nationalratsmandate, ZBl 100 (1999), S. 522–526.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte – Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 42 LDP

Un commentario di Irina Lehner

CITAZIONE SUGGERITA

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 42 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 42 BPR.

Art. 42 Ripartizione dei mandati fra liste congiunte

[1] Ogni gruppo di liste congiunte é, nella ripartizione dei mandati, trattato dapprima come lista unica.

[2] I mandati assegnati sono poi ripartiti fra le singole liste corrispondentemente agli articoli 40 e 41. È fatto salvo l'articolo 37 capoversi 2 e 2bis.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 453
II. Significato della disposizione 453
A. Aspetti generali 453
B. Procedura di distribuzione dei mandati 453
1. Procedura di distribuzione alle liste 453
2. Esempio di distribuzione dei mandati alle singole liste 454
a. Distribuzione tra i gruppi di sotto-liste 454
b. Distribuzione tra le singole liste 456
C. Confronto legale 457
III. Commento al testo della norma 457
A. Cpv. 1: Trattamento delle liste collegate nella distribuzione dei mandati 457
1. "Gruppo di liste collegate" 457
2. "nella distribuzione dei mandati" 457
3. Meccanismo: "trattato come un'unica lista" 458
B. Cpv. 2: Assegnazione alle singole liste 458
1. Cpv. 2, frase 1: Ripartizione ai sensi degli artt. 40 e 41 LDP 458
2. Paragrafo 2, seconda frase: riserva dell'art. 37, cpv. 2 e 2bis 459
I materiali 459
Bibliografia 459

I. STORIA DELLE ORIGINI

Dall'introduzione della rappresentanza proporzionale e della legge sulle elezioni del Consiglio nazionale nel 1919, sono ammesse le combinazioni di liste e le sotto-liste. Pertanto, dal 1919 è stato anche necessario distribuire i mandati assegnati al gruppo di liste collegate tra le singole liste. Il legislatore ha disciplinato questo aspetto, invece di lasciarlo alle liste interessate, e così facendo ha optato per una normativa che si applica ancora oggi senza modifiche. L'art. 21 aNWG in questione non ha suscitato alcun commento né nel messaggio né nei dibattiti parlamentari. 1

Ci sono stati vari tentativi di abolire la possibilità di combinazioni di liste o sotto-liste, ma non hanno avuto successo. Se le combinazioni di liste o sotto-liste non fossero più consentite, anche l'art. 42 LDP diventerebbe invalido. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

Le combinazioni di liste e sotto-liste sono uno strumento frequentemente utilizzato nelle elezioni del Consiglio nazionale e hanno una notevole influenza sulla distribuzione dei mandati. Essendo così frequentemente utilizzate, la questione della ripartizione dei mandati vinti dal gruppo di liste tra le singole liste nella distribuzione iniziale e residuale ai sensi degli artt. 40 e 41 LDP è di fondamentale importanza. 3

B. Procedura di distribuzione dei mandati

1. Procedura di distribuzione alle liste

La distribuzione dei mandati alle liste avviene in più fasi: 4

- Distribuzione dei mandati alle liste (gruppi) ai sensi degli artt. 40 e 41 LDP.
- Distribuzione dei mandati alle liste o ai sottogruppi riuniti in un gruppo ai sensi dell'art. 42 cpv. 2 LDP.
- Distribuzione dei mandati alle singole liste combinate nella combinazione di sotto-liste secondo l'art. 42 cpv. 2 LDP.

2. Esempio di distribuzione dei mandati alle singole liste

5 La distribuzione iniziale è illustrata con l'esempio dei risultati delle elezioni del Consiglio nazionale nel distretto elettorale (cantone) di Lucerna nel 2019. Il Cantone (= circoscrizione) aveva nove seggi in Consiglio nazionale da assegnare alle liste. In totale hanno concorso 35 liste. Di queste 35 liste, due hanno concorso singolarmente, mentre le altre sono state riunite in un totale di tre diversi gruppi di liste, con i "partiti madre" e le loro propaggini più piccole collegate da sotto-liste. I (sotto)gruppi di liste dello stesso partito sono contrassegnati da un segno più. Tra gli altri, vi era un collegamento di lista tra il Partito Verde, il PS, il GLP e la lista "Integrale Politik" (IP). Il gruppo "Verdi+, PS+, GLP+, IP" è stato trattato come un'unica lista nella distribuzione ai sensi dell'art. 40 LDP e ha ottenuto un totale di tre mandati. A titolo di esempio, la distribuzione tra i gruppi di sotto-liste e tra le singole liste di un gruppo di sotto-liste è calcolata qui di seguito.

a. Distribuzione tra i gruppi di sotto-liste

6 I voti sono stati distribuiti tra le singole liste come segue:

Lista	**Voti**		**Gruppo di sottoliste**	**Voti**
Grüne	123’739	}	Grüne+	145’107
Junge Grüne	11’963			
Unternehmer*innen für eine grüne Wirtschaft (Grüne)	9’405			
			SP+ (6 Listen)	160’408
			GLP+ (3 Listen)	84’227
Integrale Politik (IP)	5’945		--	5’945
			Total	*395’687*

7 I tre mandati del gruppo di liste devono ora essere ulteriormente ripartiti. Ai sensi dell'art. 42 cpv. 1 LDP, le liste collegate dei gruppi di liste secondarie sono trattate ciascuna come una singola lista. Si applica l'art. 40 LDP e si calcola il divisore: Numero di voti di partito dell'intero gruppo di liste diviso

per (il numero di mandati da assegnare più uno), arrotondato al numero intero superiore.

395.687 | (3+1) = 98.921,75 à divisore: 98.922 (= "prezzo del mandato")

Il quoziente di ogni sottogruppo o lista si calcola dividendo il numero di voti di partito del sottogruppo o lista per il divisore. Il numero prima della virgola indica quanti mandati riceve il gruppo di sotto-liste dopo la distribuzione iniziale.

Ad esempio, per il gruppo di liste secondarie "Verdi+": 145.107 | 98.922 = 1,467 à Diritto del gruppo di liste secondarie secondo la distribuzione iniziale: 1 mandato

Gruppo di sottoliste/Lista	**Numero di voti del partito**	**Quoziente (arrotondato)**	**Mandati**
Grüne+	145'107	1.47	1
SP+	160'408	1.62	1
GLP+	84'227	0.85	0
IP	5'945	0.06	0
Total			*2*

Un ulteriore mandato deve essere distribuito mediante una ripartizione per resti ai sensi dell'art. 41 LDP. Ai sensi dell'art. 41 cpv. 1 lett. a LDP, per ogni raggruppamento si calcola innanzitutto un quoziente dividendo i voti del partito per il numero di mandati già assegnati più uno. 8

Ad esempio, per i Verdi: 145.107 | (1+1) = 72.553,5

Gruppo di sottoliste/Lista	**Numero di voti del partito**	**Quoziente**
Grüne+	145'107	72'553.5
SP+	160'408	80'204
GLP+	84'227	84'227
IP	5'945	5'945
Total		

Il gruppo di liste GLP+ ha il quoziente più alto in termini di "prezzo ipotetico del mandato" e pertanto gli viene assegnato l'ultimo mandato del gruppo di liste. Di conseguenza, i gruppi di liste secondarie Verdi+, PS+ e GLP+ ricevono un mandato ciascuno.

b. Distribuzione tra le singole liste

9 Verdi+, PS+ e GLP+, che hanno diritto a un mandato ciascuno in base al calcolo precedente, sono gruppi di sotto-liste. Si deve decidere per ultimo quale lista del gruppo di sotto-liste riceverà il mandato in questione. Anche questa distribuzione dei mandati viene calcolata sulla base degli articoli 40 e 41 LDP.

Si calcola il divisore: Numero di voti di partito dell'intero gruppo di liste secondarie diviso per (il numero di mandati da assegnare più uno), arrotondato al numero intero superiore.

145'107 | (1+1) = 72'553.5 à divisore: 72'554 (= "prezzo del mandato")

Il quoziente di ogni lista si calcola dividendo il numero di voti di partito della lista per il divisore. Il numero prima della virgola indica il numero di mandati che il gruppo di liste riceve dopo la distribuzione iniziale.

Ad esempio, per la Lista Verde: 123.739 | 72.554 = 1,705 à Diritto della Lista Verde secondo la distribuzione iniziale: 1 mandato

Lista	**Numero di voti del partito**	**Quoziente (arrotondato)**	**Mandati**
Grüne	123’739	1.47	1
Junge Grüne	11’963	0.16	0
Unternehmer*innen für eine grüne Wirtschaft (Grüne)	9’405	0.000002	0
Total			*1*

Il mandato del gruppo di sottoelenchi Verdi+ viene così assegnato all'elenco "Verdi". Il calcolo corrispondente deve essere effettuato per ogni gruppo di liste secondarie.

C. Confronto legale

Le combinazioni di liste non sono consentite in tutti i Cantoni. Nei cantoni con un sistema di distribuzione dei mandati secondo Pukelsheim, le combinazioni di liste sono escluse perché non necessarie. Nella maggior parte dei Cantoni con un sistema di ripartizione dei mandati secondo Hagenbach-Bischoff, invece, i collegamenti di lista sono consentiti, così come in altri due Cantoni con altre varianti di sistemi di rappresentanza proporzionale. I collegamenti di sub-lista esistono solo in pochi cantoni. Quando sono possibili combinazioni di liste o sub-liste, esse vengono trattate nei Cantoni allo stesso modo che nella Confederazione, sia per quanto riguarda il calcolo della distribuzione dei primi mandati e dei restanti mandati, sia per quanto riguarda la distribuzione dei mandati vinti dal gruppo di liste combinate tra le singole liste. 10

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Cpv. 1: Trattamento delle liste collegate nella distribuzione dei mandati

1. "Gruppo di liste collegate"

La norma parla di "gruppo di liste collegate". Non nomina esplicitamente né le liste né le sotto-liste collegate, ma si applica a entrambe nella rispettiva fase di distribuzione dei mandati. 11

2. "nella distribuzione dei mandati"

La distribuzione dei mandati tra le liste in senso lato avviene in più fasi, come descritto sopra. L'art. 42 cpv. 1 LDP è rilevante per tutte queste fasi di distribuzione: Da un lato, si applica alla distribuzione dei mandati tra le liste e le combinazioni di liste ai sensi degli artt. 40 e 41 LDP (fase 1). Tuttavia, il paragrafo è ugualmente applicabile alla distribuzione dei mandati tra i gruppi di sotto-liste fusi in composti di sotto-liste ai sensi dell'art. 42 cpv. 2 LDP (fase 2). 12

3. Meccanismo: "trattato come un'unica lista"

13 I collegamenti di lista hanno lo scopo di dare al maggior numero possibile di voti un'influenza sulla distribuzione dei mandati e quindi di migliorare l'uguaglianza dei valori di successo. Senza collegamenti di lista, ciò è problematico soprattutto per i voti espressi per le liste più piccole, in particolare nelle circoscrizioni con pochi seggi. Il rischio è che le liste in questione non ricevano un mandato, ma non raggiungano il quorum naturale. L'idea delle combinazioni di liste si basa sul fatto che è meglio che almeno una lista leggermente più grande associata alla lista piccola ottenga un mandato piuttosto che i voti per la lista piccola non abbiano alcuna influenza sulla distribuzione dei mandati. Tuttavia, può anche accadere che una piccola lista aiuti una grande lista a vincere un mandato attraverso collegamenti di lista, senza beneficiarne essa stessa.

14 Di conseguenza, i voti di tutte le liste collegate vengono sommati quando i mandati vengono distribuiti nel loro complesso. Lo scopo delle aggregazioni di liste è quindi proprio quello di garantire che le liste interessate siano trattate come un unico gruppo per la distribuzione dei mandati, cosa che questo paragrafo assicura.

B. Cpv. 2: Assegnazione alle singole liste

1. Cpv. 2, frase 1: Ripartizione ai sensi degli artt. 40 e 41 LDP

15 Il riparto alle liste riunite nel gruppo di liste avviene secondo gli stessi meccanismi del riparto iniziale e residuale a tutte le liste, motivo per cui si rimanda ampiamente al commento di questi articoli per la spiegazione degli stessi.

16 La distribuzione iniziale (art. 40 LDP) e quella residuale (art. 41 LDP) hanno l'effetto combinato di far sì che i partiti più grandi ricevano sistematicamente un piccolo vantaggio nella distribuzione dei mandati. Questo vale non solo per la distribuzione dei mandati tra i gruppi di liste, ma anche per la distribuzione tra le singole liste. Le combinazioni di liste, quindi, avvantaggiano i partiti più grandi all'interno del gruppo nella distribuzione dei mandati in senso stretto. D'altro canto, garantiscono che i voti per i partiti più piccoli influenzino almeno la distribuzione iniziale dei mandati.

2. Paragrafo 2, seconda frase: riserva dell'art. 37, cpv. 2 e 2bis

Come unica parte dell'intera disposizione, la frase 2 del cpv. 2 è stata successivamente aggiunta all'art. 42 LDP. L'art. 37 cpv. 2 e 2bis, a cui si fa riferimento, tratta la questione di quale lista attribuire i voti supplementari nel caso di collegamenti in sub-lista. I collegamenti in sub-lista sono stati ampiamente discussi e regolamentati nella revisione della LDP del 1994. Il progetto del Consiglio federale prevedeva il divieto di collegamenti in sub-lista. Il Parlamento ha optato per una soluzione che consentiva le connessioni di sottoelenco, ma le limitava agli elenchi con la stessa designazione con altre aggiunte. Nel corso di questa nuova regolamentazione globale, sono stati inseriti anche l'art. 37 cpv. 2 e 2bis, nonché la riserva di questi articoli nella distribuzione dei mandati tra le singole liste. 17

Desidero ringraziare Joey Jüstrich e Matthias Zinniker, assistenti del Centro per la democrazia di Aarau, per i loro stimolanti commenti, l'assistenza nella ricerca del materiale e la revisione del testo.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V S. 121 ff. (zit. Botschaft NWG).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft BPR-Revision 1993).

BIBLIOGRAFIA

Aubert Jean-François, Die schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998, Basel 1998.

Glaser Andreas/Frei Florian, Rechtswidrige Unterlistenverbindungen zwischen verschiedenen Parteien, ZBl 121 (2020), S. 308-314.

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kley Andreas, Demokratisches Instrumentarium, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 360–388.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts - Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88 (1987), S. 1–48.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 40 und 41 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr40, besucht am 15.6.2023.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Weber Anina, Listenverbindungen: Problematische Liaisons bei Wahlen, AJP 2013, S. 683–697.

Wyler Stefan, Kommentierung zu Art. 31 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr31, besucht am 20.6.2023.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 43 LDP

Un commentario di Irina Lehner

CITAZIONE SUGGERITA

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 43 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 43 BPR.

Art. 43 Proclamazione degli eletti e ordine di subentro

[1] Fra i candidati di una stessa lista sono eletti, nei limiti dei mandati ricevuti, coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

[2] I candidati non eletti subentreranno nell'ordine dei voti ottenuti.

[3] In caso di parità di voti, decide la sorte.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 463
II. Diritto comparato 464
III. Commento al testo della norma 465
A. Cpv. 1: Determinazione degli eletti 465
1. "in base ai mandati ottenuti" 465
2. "che hanno ottenuto il maggior numero di voti" 465
B. Cpv. 2: Determinazione dei sostituti 466
C. Cpv. 3: Procedura in caso di parità di voti 466
I materiali 467
Bibliografia 467

I. STORIA DELLE ORIGINI

La persona che ha ricevuto il maggior numero di voti di candidati vince il mandato a cui la lista ha diritto. Questo principio non è cambiato dall'introduzione della rappresentanza proporzionale nella Confederazione. Lo stesso vale per i sostituti, che avanzano nell'ordine dei voti ottenuti se i membri effettivamente eletti del Consiglio nazionale non accettano l'elezione o si dimettono durante la legislatura. 1

Due questioni meno centrali, invece, sono state più controverse e hanno subito diverse modifiche. In primo luogo, si doveva regolamentare chi avrebbe ottenuto il mandato nel caso in cui più candidati avessero ottenuto esattamente lo stesso numero di voti. La bozza del Consiglio federale del 1918 della LRA prevedeva che in caso di parità di voti si sarebbe proceduto al sorteggio. La commissione del Consiglio nazionale seguì ancora questa proposta. Un membro del Consiglio nazionale, invece, propose che l'ordine della lista determinasse chi fosse considerato eletto in caso di parità. Questa procedura era nota anche in alcuni Cantoni, sembrava più semplice e - probabilmente a livello centrale - "rispettava" meglio la volontà dei partiti. È stato controbattuto che ciò avrebbe potuto portare all'ingiustizia se i partiti avessero formato le liste secondo l'ordine alfabetico. Alla fine, la volontà del partito è stata privilegiata rispetto alle preoccupazioni di equità e nella NWG del 1919 è stata introdotta la regola secondo cui tra due persone con lo stesso voto, quella che aveva ottenuto il posto più alto nella lista era considerata eletta. Con l'introduzione della LDP nel 1976, la questione fu nuovamente discussa su richiesta del Consiglio degli Stati. Dopo un po' di tempo, l'argomentazione che era già stata avanzata nel 1919, secondo cui la procedura secondo l'ordine della lista in ordine alfabetico poneva i candidati successivi in una posizione di eccessivo svantaggio, divenne in fondo convincente. Inoltre, il sorteggio era facile da eseguire e comunque raramente si verificava una parità di voti. Dal 1976, la regola è rimasta invariata: in caso di parità di voti, la decisione su quale candidato eleggere viene presa tramite sorteggio. 2

In secondo luogo, nel 1919 è stato introdotto nella legge sulle elezioni del Consiglio nazionale un quorum di voto per i candidati. Solo i candidati che avevano ricevuto almeno la metà dei voti medi dei candidati della lista potevano ricevere un mandato. La motivazione era che i candidati dovevano essere in grado di raccogliere almeno un "numero minimo di voti" per 3

diventare membri del Consiglio nazionale. Sebbene il quorum per i candidati sia stato criticato in quanto arbitrario e complicato, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati lo hanno inserito nella legge sull'elezione del Consiglio nazionale nel 1919. Con l'introduzione della LDP nel 1976, il quorum per i candidati è stato ridotto: su proposta incontestabile del Consiglio federale, il quorum "non necessario e dispensabile" è stato abolito.

II. DIRITTO COMPARATO

4 Tutti i Cantoni con rappresentanza proporzionale stabiliscono, allo stesso modo della LDP, quali candidati sono normalmente considerati eletti: I mandati di lista vengono assegnati ai candidati che hanno ricevuto il maggior numero di voti.

5 Nei Cantoni con rappresentanza proporzionale, esistono due modi diversi di determinare i sostituti. Nei Cantoni di Giura, Neuchâtel e Vallese, i sostituti sono esplicitamente eletti in questa funzione. Di norma, tuttavia, nell'elezione stessa non viene fatta alcuna distinzione tra chi si candida come membro ordinario e chi come supplente; i supplenti sono coloro che non vengono eletti. La stragrande maggioranza dei Cantoni - come la Confederazione - prevede esplicitamente che le persone non elette ricoprano il ruolo di membri supplenti nell'ordine del numero di voti ricevuti.

6 La procedura in caso di parità di voti tra due candidati della stessa lista è ancora più diversa nelle leggi elettorali dei cantoni a rappresentanza proporzionale, dove si possono distinguere due diversi schieramenti. Alcuni privilegiano l'intervento del caso, altri il potere creativo dei partiti.

7 Il primo gruppo è il più numeroso. La maggior parte dei cantoni prevede esclusivamente il sorteggio, proprio come l'attuale LDP. Tuttavia, esistono anche delle varianti: I cantoni di Berna e Friburgo permettono ai candidati di concordare l'ordine, il sorteggio è utilizzato in modo sussidiario; il cantone di Turgovia fa esplicito riferimento alla possibilità di rinuncia oltre al sorteggio.

8 Nell'altro gruppo di cantoni, invece, come previsto dalla precedente legge elettorale del Consiglio nazionale nella Confederazione, l'ordine dei candidati sulla lista di solito determina chi è considerato eletto in caso di parità. Nel Canton Giura, viene considerato eletto chi ha ricevuto più voti dalla propria lista, cioè meno voti di panache - la popolarità presso l'elettorato del proprio partito viene così premiata. Nel complesso, quindi, la preferenza è data al

sorteggio anche nella legge elettorale parlamentare cantonale, in modo che le liste (formate dai partiti) non abbiano un significato ulteriore rispetto all'atto dell'elezione.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Cpv. 1: Determinazione degli eletti

1. "in base ai mandati ottenuti"

Lo spoglio dei voti degli elettori avviene secondo il sistema della competizione a voto singolo: Ogni lista riceve tanti voti quante sono le persone che la compongono, indipendentemente dal numero di lista della scheda elettorale in questione. Il voto a un candidato vale quindi innanzitutto per la lista del candidato e solo in seconda battuta per il candidato stesso. Nel sistema elettorale del Consiglio nazionale, quindi, si calcola innanzitutto quale lista riceve quanti mandati secondo il principio della rappresentanza proporzionale (cfr. artt. 40-42 CPD). Poi, per ogni lista, vengono distribuiti ai candidati tanti mandati quanti ne ha vinti la lista stessa. L'art. 43 cpv. 1 LDP uniforma la regola di distribuzione all'interno della lista. 9

2. "che hanno ottenuto il maggior numero di voti"

All'interno delle liste, i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti sono dichiarati eletti fino a quando tutti i mandati spettanti alla lista non sono stati assegnati. Si applica quindi la regola della maggioranza (Majorz). 10

La regola della LDP è tanto chiara quanto centrale. Anche piccole differenze di voti possono fare la differenza tra elezione e non elezione. Inoltre, la LDP regola anche il caso in cui due candidati abbiano lo stesso diritto a un mandato (finale) vacante a causa di un pareggio (art. 43 cpv. 3 LDP). Pertanto, non è previsto che si proceda automaticamente a un riconteggio in caso di voto ravvicinato; questo viene ordinato solo se vi è il sospetto che il risultato del conteggio possa essere errato (cfr. art. 11 CPD). 11

Si riscontrano regolarmente esempi di risultati estremamente ravvicinati nelle elezioni del Consiglio nazionale. Ad esempio, nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2015 nel Cantone di Zurigo, una differenza di 20 voti a testa su 12

125.000 voti ha fatto pendere l'ago della bilancia su chi di due persone sarebbe diventato membro del Consiglio nazionale.

B. Cpv. 2: Determinazione dei sostituti

13 Non è automaticamente necessario indire elezioni suppletive quando si rendono vacanti dei seggi nel Consiglio nazionale. La LDP prevede che al Consiglio nazionale possano succedere i supplenti della stessa lista nella stessa circoscrizione. La composizione del Consiglio nazionale in termini di partiti rimane invariata.

14 I sostituti entrano in gioco in due casi: se una persona dichiarata eletta non vuole o non può entrare in carica (cfr. art. 55 cpv. 2 LDP, se un sostituto non entra in carica) o se un membro del Consiglio nazionale si dimette durante la legislatura o lascia il Consiglio per altri motivi (art. 55 cpv. 1 LDP). Non è necessario un ulteriore atto di elezione; il sostituto è dichiarato eletto direttamente dal governo cantonale (art. 55 cpv. 1 CPD).

15 La regola della maggioranza si applica anche alla determinazione dei sostituti: le persone non elette diventano sostituti nell'ordine del loro numero di voti. La persona che ha ricevuto il maggior numero di voti senza aver ricevuto un mandato è quindi il primo sostituto, ecc.

C. Cpv. 3: Procedura in caso di parità di voti

16 Un'elezione deve avere un risultato. Nella LDP ciò è garantito dalla disposizione generale dell'art. 43 cpv. 3 LDP. Se più candidati hanno ricevuto lo stesso numero di voti, ma solo uno di essi può ottenere un seggio, si estrae a sorte chi deve essere dichiarato eletto.

17 Viene ordinato un riconteggio se vi sono indicazioni di inesattezze nei risultati comunali (art. 11 CPD). Il Tribunale federale ha dedotto da questa disposizione dell'ordinanza che, in caso di parità di voti, ossia in assenza di indicazioni, si procede direttamente al sorteggio senza riconteggio. Secondo il Tribunale federale, la legge e le ordinanze sono definitive a questo proposito.

18 Il sorteggio deve essere ordinato dall'autorità competente, che nel caso di un sorteggio cantonale, come in questo caso, è il governo cantonale (cfr. art. 20 LDP). Secondo il Tribunale federale, la procedura di sorteggio nel suo complesso deve rispettare i principi di trasparenza e di parità di trattamento

dei candidati. Pertanto, nella sentenza DTF 138 II 13, ha annullato l'estrazione a sorte semiautomatica tramite programma informatico che aveva avuto luogo tra due candidati a pari voti nelle elezioni del Consiglio nazionale del 2011 nel Canton Ticino. Questo è l'unico caso di parità di voti nelle elezioni del Consiglio nazionale in cui è stato necessario un sorteggio, poiché solo (ma sempre) una persona poteva ricevere un mandato in Consiglio nazionale.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR 1975).

Bericht des Bundesrats an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 41. Legislaturperiode, BBl 1979 III S. 867 ff. (zit. Bericht Nationalratswahlen 1979).

Bericht des Bundesrats an den Nationalrat über die Nationalratswahlen für die 50. Legislaturperiode, BBl 2015 S. 7927 ff. (zit. Bericht Nationalratswahlen 2015).

BIBLIOGRAFIA

Aubert Jean-François, Die schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998, Basel 1998.

Garrone Pierre, L'élection populaire en Suisse: étude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Basel et al. 1991.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich et al. 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 20 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar

unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr20, besucht am 20.6.2023.

Poledna Tomas, Wahlrecht im Bund, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 363–371.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte – Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 44 LDP

Un commentario di Irina Lehner

CITAZIONE SUGGERITA

Irina Lehner, Kommentierung zu Art. 44 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Lehner, N. XXX zu Art. 44 BPR.

Art. 44 Mandati in soprannumero

Se a una lista è assegnato un numero di mandati superiore a quello dei suoi candidati, per i mandati in soprannumero si procede a un'elezione complementare giusta l'articolo 56.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 471
II. Significato della disposizione 471
A. Aspetti generali 471
1. Oggetto e delimitazione 471
2. Rilevanza pratica 472
B. Confronto tra le leggi 472
III. Commento al testo della norma 473
A. Caso di applicazione: "Se a una lista viene assegnato un numero di mandati superiore a quello dei candidati" 473
B. Riferimento all'art. 56 LDP, "Elezioni suppletive" 473
1. Proporzionalità 473
2. Critiche 474
I materiali 475
Bibliografia 475

I. STORIA DELLE ORIGINI

Quando nel 1919 fu introdotta la rappresentanza proporzionale a livello federale, si prevedeva già che si sarebbero potuti verificare casi in cui a un partito fossero stati assegnati più mandati di quanti candidati avesse in lista. Il legislatore federale decise deliberatamente di non adottare la soluzione allora comune nei cantoni con rappresentanza proporzionale. Questa prevedeva che i seggi "rimanenti" fossero distribuiti proporzionalmente tra le altre liste. Questa soluzione era contraria alla giustizia e all'equità. Si doveva invece tenere un'elezione supplementare, in cui solo il gruppo che aveva ancora dei mandati non coperti poteva presentare una lista. In questo modo, la proporzionalità doveva essere preservata. Secondo l'interpretazione della legge elettorale del Consiglio nazionale del 1919, i mandati distribuiti alle liste diventavano così "proprietà del gruppo" e dovevano rimanere tali anche se non si fosse presentato un numero sufficiente di candidati. 1

Questa idea di fondo si concretizzò in due norme giuridiche. La prima - che interessa in questa sede - trattava specificamente il caso in cui una lista subito alle elezioni avesse un numero di candidati troppo basso per il numero di mandati ad essa assegnati, e rimandava alla seconda, in cui veniva normata nel dettaglio la procedura di elezione suppletiva. La prima disposizione in questione fu adottata nei Consigli del 1919 senza alcun dibattito. La struttura di base e questa disposizione sono rimaste inalterate fino ad oggi senza alcuna modifica sostanziale. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

1. Oggetto e delimitazione

L'art. 44 LDP disciplina il caso in cui una lista ottenga un numero di mandati superiore a quello dei candidati. La disposizione si applica quindi dopo lo svolgimento delle elezioni del Consiglio nazionale e l'assegnazione dei mandati alle singole liste (art. 40-42 LDP), quando questi mandati devono essere assegnati ai singoli candidati delle liste - prima dell'inizio della legislatura. 3

4 L'art. 44 LDP si riferisce alla procedura di elezione supplementare ai sensi dell'art. 56 LDP. Questa disposizione, a sua volta, secondo il titolo del corrispondente capitolo della LDP, regola i "cambiamenti nel corso del mandato", in particolare lo spostamento nel corso del mandato in assenza di sostituti. La demarcazione tra le due disposizioni si basa quindi sul momento in cui i mandati vengono distribuiti a persone che non erano presenti nella lista originaria: L'art. 44 LDP riguarda il momento immediatamente successivo all'elezione, l'art. 56 il momento del mandato. La procedura rimane la stessa, ma per la valutazione costituzionale questa distinzione può essere rilevante.

2. Rilevanza pratica

5 Finora sono state necessarie due elezioni suppletive subito dopo le elezioni ordinarie del Consiglio nazionale, entrambe nel 1919, dopo le primissime elezioni del Consiglio nazionale con rappresentanza proporzionale. Nel Cantone di Friburgo, il partito cattolico-conservatore vinse sei dei sette seggi del Consiglio nazionale, ma aveva solo cinque candidati in lista. Nel Cantone di Sciaffusa, il Partito dei contadini ha ottenuto entrambi i mandati del Consiglio nazionale, ma aveva un solo candidato in lista. Da allora, non si è verificato alcun caso di applicazione dell'attuale art. 44 LDP.

6 È ancora possibile che un partito (anche per se stesso) riceva un numero sorprendentemente elevato di mandati e non abbia presentato un numero sufficiente di candidati - soprattutto nel caso di nuovi partiti che possono essere limitati in termini di argomenti. Finché esiste questa possibilità teorica, questa disposizione è certamente importante per evitare scappatoie legali che sarebbero politicamente controverse e costituzionalmente problematiche da chiudere solo in casi concreti di applicazione. Con ogni probabilità, però, la sua rilevanza pratica rimarrà limitata.

B. Confronto tra le leggi

7 La maggior parte dei Cantoni che eleggono il proprio Parlamento con un sistema di rappresentanza proporzionale regola la gestione dei mandati in eccesso in modo simile alla LDP. In primo luogo, prevedono la possibilità di integrare la lista con la (maggioranza dei) firmatari della proposta elettorale; se questa possibilità rimane inutilizzata, si tiene un'elezione suppletiva non limitata a un partito o a una lista ("elezione libera"). Quattro cantoni

procedono direttamente a un'elezione suppletiva libera. Nel Canton Vallese, i seggi vacanti vanno ai sostituti eletti separatamente.

In quasi tutti i cantoni, per le elezioni suppletive si applica la stessa procedura, indipendentemente dal momento dell'aggiunta: in caso di mandati in eccedenza prima del mandato, lo stesso che per i cambiamenti durante il mandato. L'unica eccezione è rappresentata dal Cantone di Svitto, che opera una distinzione. Nel caso di mandati in eccesso, l'aggiunta alla lista è possibile senza elezioni; nel caso di seggi vacanti durante il mandato, si procede immediatamente a un'elezione suppletiva libera. Questa distinzione sembra plausibile: il principio della rappresentanza proporzionale richiede che la composizione del Parlamento rifletta proporzionalmente le preferenze degli elettori eleggibili al momento delle elezioni. Pertanto, sembra giustificato non modificare la composizione partitica del parlamento prima della scadenza del mandato, anche se ciò va a scapito della legittimità democratica del singolo deputato interessato - nel caso di modifiche durante il mandato, invece, è preferibile una libera elezione. 8

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Caso di applicazione: "Se a una lista viene assegnato un numero di mandati superiore a quello dei candidati"

Le liste o le proposte elettorali presentate (art. 21 e seguenti) possono anche elencare un numero di nomi inferiore ai seggi da assegnare nella circoscrizione. Se una scheda elettorale di questo tipo viene presentata alle elezioni, le righe bianche contano come voti aggiuntivi per la lista di cui la scheda porta il nome o il numero (art. 37 cpv. 1 LDP). Pertanto, può accadere che a una lista vengano assegnati più mandati di quanti siano i suoi candidati. 9

B. Riferimento all'art. 56 LDP, "Elezioni suppletive"

1. Proporzionalità

La LDP presuppone che i mandati "appartengano" alla lista che ne ha diritto in base alla distribuzione iniziale e residua. La composizione partitica del Consiglio nazionale deve rimanere invariata nelle elezioni suppletive rispetto alla ripartizione dei mandati tra le liste; viene inoltre mantenuta la 10

proporzionalità. La procedura per le elezioni suppletive prevede quindi in primo luogo che i firmatari della proposta elettorale possano "integrare" la lista (cfr. art. 56 CPD). A questo proposito, il nome "elezioni suppletive" è fuorviante, poiché non si svolgono elezioni suppletive (libere).

2. Critiche

11 La procedura dell'"elezione supplementare" ai sensi dell'art. 56 LDP è stata criticata in dottrina in diverse occasioni. Il fatto che i firmatari della proposta elettorale possano determinare direttamente chi diventerà membro del Consiglio nazionale, ossia che non vi sia un'elezione diretta ai sensi dell'art. 149 cpv. 2 Cost. è giudicato problematico dal punto di vista costituzionale. Ciò conferisce alle parti un peso molto elevato. Inoltre, si critica il fatto che le disposizioni sulle elezioni suppletive pongano la proporzionalità legata ai partiti al di sopra della legittimità democratica dei singoli membri del Consiglio nazionale, il che è particolarmente discutibile perché non vi è alcun diritto a che la rappresentanza proporzionale rimanga in vigore per l'intera durata del mandato del Consiglio nazionale.

12 La proporzionalità è limitata in vari punti della LDP, ma spesso in costellazioni che raramente si verificano nella pratica. La formulazione costituzionale secondo cui le elezioni del Consiglio nazionale si svolgono "secondo il principio della rappresentanza proporzionale" (art. 149 cpv. 2 Cost.) lo consente. Pertanto, a mio avviso, sarebbe lecito limitare la proporzionalità nell'interesse della legittimità democratica anche per le elezioni suppletive ai sensi dell'art. 44 LDP, che si svolgono anch'esse raramente.

13 Occorre distinguere se ciò sia necessario. Prima dell'inizio del mandato, cioè subito dopo che gli elettori hanno espresso la loro volontà, le loro preferenze devono essere rappresentate nel modo più proporzionale possibile, il che è garantito dall'attuale regolamento delle elezioni suppletive. Durante il mandato, tuttavia, ciò non può più essere affermato in modo così assoluto per due motivi. In primo luogo, le preferenze della popolazione cambiano naturalmente nel tempo, ma vengono espresse solo periodicamente, ogni quattro anni, nel contesto delle elezioni del Consiglio nazionale. In secondo luogo, anche la composizione del Consiglio nazionale può cambiare, ad esempio se un membro cambia partito. Pertanto, l'attuale regolamento delle elezioni suppletive sembra più giustificato per la copertura di mandati in

eccesso prima della scadenza del mandato che per il caso di una sostituzione durante il mandato ai sensi dell'art. 56 CPD.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V S. 121 ff. (zit. Botschaft NWG).

Bericht des Bundesrates an den Nationalrat betreffend die Nationalratswahlen für die XXV. Amtsperiode vom 22.11.1919, BBl 1919 V S. 637 ff. (zit. Bericht Nationalratswahlen 1919).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR 1975).

BIBLIOGRAFIA

Gruner Erich, Die Schweizerische Bundesversammlung 1848-1920, Band I, Bern 1966.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1. Aufl., Zürich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Joos Eduard, Parteien und Presse im Kanton Schaffhausen, Thayngen 1975.

Poledna Tomas, Wahlrecht im Bund, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 363–371.

Rhinow René, Nationalrat ohne Volkswahl? – Nachrücken von Parteignaden, ein Akt gegen das Demokratieprinzip, in: NZZ, 12.1.2008, S. 18.

Weber Anina, Mandatsverlust bei Parteiwechsel – Wem "gehört" ein Mandat bei Proporzwahlen?, SJZ 2011, S. 439–358.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 45 LDP

Un commentario di Marzia Piampiano

CITAZIONE SUGGERITA

Marzia Piampiano, Kommentierung zu Art. 45 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Piampiano, N. XXX zu Art. 45 BPR.

Art. 45 Elezione tacita

[1] Se il numero dei candidati di tutte le liste non supera quello dei mandati da assegnare, tutti i candidati sono proclamati eletti dal governo cantonale.

[2] Se il numero dei candidati di tutte le liste non raggiunge quello dei mandati da assegnare, per i seggi restanti si procede a una elezione complementare giusta l'articolo 56 capoverso 3.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 479
II. Significato 480
A. Generale 480
1. Oggetto 480
2. Rilevanza pratica 481
B. Confronto legale 482
III. Elezioni silenziose del Consiglio nazionale nei Cantoni a rappresentanza proporzionale 483
A. Scrutinio silenzioso in generale (cpv. 1) 483
1. Proposte elettorali (prima parte) 483
2. Dichiarazione di elezione (seconda parte) 485
a. Procedura e meccanismo 485
b. Costituzionalità, in particolare relazione ai diritti politici 486
c. Effetti sulla legittimità democratica 489
B. Elezioni silenziose che necessitano di un'integrazione in particolare (cpv. 2) 491
Bibliografia e materiali 492

I. STORIA DELLE ORIGINI

Come spesso accade nella legislazione federale, anche l'introduzione del voto silenzioso ha seguito un modello cantonale. Nel 1916, il Cantone di Neuchâtel aveva introdotto la possibilità di un'elezione silenziosa per le elezioni suppletive in cui si presentava un numero di persone inferiore o uguale a quello dei seggi da assegnare. Successivamente, il concetto di elezione silenziosa è stato introdotto anche nell'ambito del lavoro di revisione del 1918/1919 per la nuova legge elettorale del Consiglio Nazionale, organizzata secondo il principio della rappresentanza proporzionale. Tuttavia, la sua inclusione nella legge sulla rappresentanza proporzionale fu controversa. Il nuovo sistema di rappresentanza proporzionale prevedeva che potessero essere eletti solo coloro che erano ufficialmente nominati come candidati in una lista elettorale. I sostenitori del voto silenzioso erano dell'opinione che, in queste condizioni, il voto non avrebbe più avuto senso e sarebbe degenerato in una mera formalità se fossero stati nominati meno candidati o tanti quanti erano i seggi vacanti da assegnare. Da parte dei critici, le principali questioni sollevate sono state la possibilità di accordi segreti tra i partiti, la temuta mancanza di comprensione da parte della popolazione nei confronti di una dichiarazione elettorale senza voto preliminare e la mancanza di solennità di tale dichiarazione elettorale rispetto al voto. Dopo che l'introduzione del voto silenzioso per i collegi elettorali con rappresentanza proporzionale è stata adottata dal Consiglio Nazionale, il Consiglio degli Stati ha deciso di eliminare l'articolo con 17 voti favorevoli e 9 contrari. Sebbene l'opposizione all'introduzione del voto silenzioso abbia iniziato a sorgere anche nel Consiglio Nazionale, la bozza è stata sostenuta con 60 voti contro 23, per cui anche il Consiglio degli Stati ha seguito all'unanimità la mozione della Commissione per approvare la decisione del Consiglio Nazionale, al fine di eliminare l'unica differenza rimasta. In questo modo, il voto silenzioso è stato inserito nell'Articolo 22, paragrafi 1 e 2, della Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale. 1

Seri sforzi per abolire il voto silenzioso sono stati fatti nel contesto del progetto di Costituzione del 1977. La bozza della Commissione di esperti, ad esempio, prevedeva un divieto esplicito di elezioni silenziose del Consiglio Nazionale. Nel processo di consultazione, tuttavia, questa proposta ha incontrato critiche, in particolare per l'esclusione costituzionale delle elezioni 2

silenziose nei collegi uninominali, oltre che per l'invasione della sovranità decisionale cantonale, tanto che il modello di studio del DFGP del 1985 già eliminava il divieto.

3 La nuova Legge federale sui diritti politici, adottata con un referendum il 4 dicembre 1977, ha poi adottato la disposizione sul voto silenzioso in una forma rielaborata ma sostanzialmente invariata. In precedenza, c'era stata solo una mozione di minoranza nel Consiglio degli Stati per eliminare l'articolo. Il proponente riteneva discutibile che in alcuni Cantoni si potesse svolgere una votazione per il rinnovo del Consiglio nazionale, mentre in altri si sarebbe applicata la procedura del voto silenzioso. Lo scrutinio silenzioso rischiava anche che i partiti politici più forti esercitassero pressioni sui potenziali candidati per impedire lo svolgimento del ballottaggio. Inoltre, il risultato di un ballottaggio, indipendentemente da chi viene eletto, ha un certo valore, soprattutto per quanto riguarda l'affluenza alle urne. Un voto silenzioso sarebbe anche insoddisfacente per i candidati stessi. Inoltre, è stato espresso il timore che le elezioni silenziose possano ridurre l'interesse degli elettori idonei per le votazioni ordinarie. Tuttavia, le obiezioni non sono state ascoltate e la mozione è stata respinta con 18 voti favorevoli e 8 contrari.

II. SIGNIFICATO

A. Generale

1. Oggetto

4 L'Art. 45 LDP regola lo svolgimento di elezioni silenziose nel contesto delle elezioni del Consiglio Nazionale. Un'elezione silenziosa è la procedura in base alla quale i candidati proposti vengono dichiarati eletti da un'autorità senza scrutinio, perché il numero di candidati non supera il numero di seggi da assegnare.

5 Dalla sistematica della legge si evince che la norma è applicabile solo alle elezioni con rappresentanza proporzionale. Questo è il caso di tutti i Cantoni che hanno diritto a più di un seggio del Consiglio Nazionale in base alla distribuzione dei seggi applicabile alla relativa elezione (Art. 149 cpv. 2 BV e Art. 47 cpv. 1 LDP e contrario). La distribuzione dei seggi tra i Cantoni si basa sugli Articoli 16 e 17 LDP. I Cantoni che eleggono un solo membro del Consiglio nazionale e quindi a maggioranza possono anche prevedere

l'elezione silenziosa nella legge cantonale, ma non sono obbligati a farlo (Art. 47 cpv. 2 LDP). Inoltre, la disposizione regola solo le elezioni di rinnovo generale del Consiglio nazionale; per i cambiamenti durante il mandato, si applicano le disposizioni procedurali speciali ai sensi degli Artt. 54 e segg. LDP.

2. Rilevanza pratica

Da quando è stata introdotta l'elezione silenziosa nei Cantoni a rappresentanza proporzionale, non c'è stata alcuna elezione silenziosa in 13 delle 27 elezioni generali di rinnovo del Consiglio nazionale in nessuno dei Cantoni a rappresentanza proporzionale. Nelle restanti 14 elezioni generali c'è stata un'elezione silenziosa in almeno uno dei cantoni a rappresentanza proporzionale. Il Cantone di Appenzello Esterno, che aveva ancora diritto a diversi seggi del Consiglio Nazionale fino alle elezioni del 2003 ed era quindi anche uno dei Cantoni con rappresentanza proporzionale, ha avuto il maggior numero di elezioni silenziose (undici). 6

Ciò che colpisce nelle statistiche sulle elezioni silenziose del Consiglio Nazionale è che in genere si sono svolte in piccoli Cantoni a rappresentanza proporzionale con solo due o tre seggi del Consiglio Nazionale. Il 1939 è stato un anno elettorale straordinario sotto diversi aspetti. Da un lato, le elezioni silenziose si svolsero contemporaneamente in nove Cantoni; dall'altro, sei dei nove Cantoni erano Cantoni di rappresentanza proporzionale più grandi, con un numero di seggi compreso tra 6 e 15. Questa discrepanza statistica può essere spiegata dalla situazione politica incerta derivante dallo scoppio della Seconda Guerra Mondiale. 7

Colpisce anche il fatto che le elezioni silenziose si sono verificate frequentemente fino agli anni '80, ma da allora hanno perso gran parte del loro significato pratico, almeno nei cantoni a rappresentanza proporzionale. Dal 1987, non ci sono state elezioni silenziose del Consiglio Nazionale in nessun Cantone a rappresentanza proporzionale. Ciò è probabilmente legato al fatto che le elezioni sono diventate più contestate a causa del numero crescente di raggruppamenti politici. 8

B. Confronto legale

9 Le elezioni silenziose hanno trovato spazio anche nella legislazione elettorale di molti Cantoni. Sebbene la prima forma codificata del voto silenzioso provenga dal Cantone di Neuchâtel, la sua inclusione nella legge federale nelle altre leggi elettorali cantonali ha probabilmente aiutato a raggiungere una svolta. In seguito alla promulgazione della Legge elettorale del Consiglio Nazionale del 1919, il voto silenzioso è stato incluso in un numero sempre maggiore di leggi elettorali cantonali. Oggi, la metà dei Cantoni prevede il voto silenzioso per le elezioni parlamentari. Raramente queste elezioni sono limitate alla conferma di candidati in carica, ma nella maggior parte dei Cantoni anche i candidati esordienti possono essere eletti con il voto silenzioso. I regolamenti cantonali sulle elezioni silenziose si basano in gran parte sulla legge federale per quanto riguarda i requisiti e la procedura, con alcune eccezioni.

10 Il numero di firme necessarie per presentare una proposta elettorale nei Cantoni in cui è possibile un'elezione silenziosa del Parlamento varia. Va da 3 firme come requisito minimo a 50 firme come requisito massimo. Il fattore decisivo è che i quorum di firme siano ragionevolmente proporzionati al numero di elettori eleggibili nella circoscrizione corrispondente, in modo che il rispettivo quorum non abbia un effetto proibitivo sull'esercizio dei diritti politici in relazione all'Articolo 34 cpv. 1 della Costituzione federale. Il fatto che la Corte Suprema Federale abbia considerato legittimo e proporzionato un quorum di firme che corrispondeva a una quota superiore al nove percento degli elettori eleggibili nella circoscrizione in questione, al solo scopo di rendere più difficile la candidatura di candidati poco seri, può certamente essere criticato da questo punto di vista. In linea di principio, tuttavia, anche secondo la giurisprudenza della Corte federale, non dovrebbe essere richiesto uno sforzo eccessivo per presentare una proposta elettorale. Pertanto, i quorum di firma per la presentazione delle proposte elettorali dovrebbero tendere a essere il più bassi possibile.

11 Fino al 1954, il Cantone di Zugo aveva ancora un diritto di veto, in base al quale gli elettori avevano la possibilità di porre il veto su una proposta dopo la scadenza della procedura di proposta, impedendo così lo svolgimento di un'elezione silenziosa. Come la presentazione di proposte elettorali, il diritto di veto offre agli aventi diritto di voto la possibilità di impedire un'elezione silenziosa, ma proprio senza dover presentare le proprie proposte elettorali a

tale scopo. In questo senso, costituisce l'ostacolo più basso per arrivare a un ballottaggio. Nel caso di Zug, tuttavia, il fatto che sarebbero state necessarie le firme di un quarto di tutti gli elettori aventi diritto al voto nel Cantone per avvalersi del diritto di veto è stato problematico. La dimensione del quorum aveva un effetto proibitivo e rendeva di fatto il veto uno strumento inutile, per cui si decise di abolirlo.

Nel complesso, le elezioni silenziose nei Cantoni sono più spesso previste per le elezioni popolari nel sistema di voto maggioritario che per quelle nel sistema di voto proporzionale. Questo può essere sorprendente, in quanto l'elezione silenziosa ha avuto origine nella procedura di proposta, che era inevitabilmente legata all'introduzione della rappresentanza proporzionale, e solo successivamente è stata adattata anche alla procedura di elezione maggioritaria. Tuttavia, dal punto di vista della legittimità democratica costituzionalmente richiesta dei Parlamenti cantonali (Art. 51 BV), questo sviluppo è da accogliere con favore. 12

III. ELEZIONI SILENZIOSE DEL CONSIGLIO NAZIONALE NEI CANTONI A RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE

Secondo la formulazione della disposizione, un'elezione silenziosa ha luogo se non ci sono più candidati in tutte le liste insieme rispetto ai mandati da assegnare. Questa formulazione dà origine a due possibili casi di applicazione: Il numero di candidati può essere uguale al numero di mandati da assegnare o inferiore. La prima variante è chiamata elezione silenziosa esaustiva. La seconda è definita elezione tacita supplementare, poiché comporta un'elezione supplementare oltre alla dichiarazione di elezione ai sensi dell'Art. 45 cpv. 1 LDP (Art. 45 cpv. 2 LDP). 13

A. Scrutinio silenzioso in generale (cpv. 1)

1. Proposte elettorali (prima parte)

Un'elezione silenziosa è possibile solo se un numero chiuso di persone eleggibili è già stato determinato prima del giorno delle elezioni, poiché solo in questo modo è possibile quantificare il numero di candidati rispetto al numero di mandati vacanti. È quindi indispensabile una procedura preliminare con l'effetto legale che al ballottaggio un voto valido possa essere 14

espresso solo a favore di quei candidati che si sono registrati per l'elezione a tempo debito e in modo legalmente valido (la cosiddetta candidatura obbligatoria) (cfr. Art. 38 cpv. 1 lett. a LDP). Nel sistema di rappresentanza proporzionale, queste candidature risultano automaticamente dalle liste elettorali che si formano a partire dalle proposte elettorali presentate nell'ambito della procedura di proposta (Art. 21-33 LDP). La situazione è diversa nella procedura elettorale maggioritaria. Rispetto alla procedura di rappresentanza proporzionale, quest'ultima richiede solo la formazione di liste elettorali vincolanti se esiste la possibilità di un'elezione silenziosa.

15 La procedura elettorale viene avviata dall'ordinanza elettorale ufficiale dell'autorità competente, che viene pubblicata nell'organo ufficiale di pubblicazione. Secondo la Corte Suprema Federale, questo deve già fare sufficiente riferimento alla possibilità di un'elezione silenziosa, al diritto degli elettori di presentare proposte elettorali e alle ulteriori regole sullo svolgimento delle elezioni. Tuttavia, la formulazione aperta della Corte Suprema Federale non consente di trarre conclusioni dettagliate sui requisiti del contenuto dell'ordine elettorale. Finora è stato solo specificato che un riferimento generico alle disposizioni di legge non è sufficiente, ma piuttosto che è necessario un riferimento esplicito. Il fatto che gli elettori siano sufficientemente informati è indispensabile per garantire un processo di formazione delle opinioni completo (Art. 34 cpv. 2 BV). Allo stesso modo, costituisce la base della finzione giuridica del consenso, perché la presunzione di un consenso tacito da parte degli aventi diritto di voto senza un obbligo legale di informazione sarebbe insostenibile dal punto di vista dello Stato di diritto. È discutibile, tuttavia, se la pubblicazione negli organi ufficiali di pubblicazione, vista la sua portata piuttosto modesta secondo l'esperienza, sia effettivamente in grado di garantire questo grado di informazione. Un'informazione più attiva agli elettori, simile alla consegna postale dei documenti elettorali e di voto, comporterebbe un ulteriore sforzo finanziario e logistico, ma potrebbe porre rimedio alla situazione.

16 Nella fase successiva, gli aventi diritto al voto presentano le loro proposte elettorali. I requisiti per le proposte elettorali si basano sulle disposizioni degli Articoli 21 e seguenti. LDP. Affinché gli aventi diritto al voto possano creare un eccesso di proposte elettorali presentando una candidatura aggiuntiva e quindi impedire un'elezione silenziosa o forzare lo svolgimento dell'elezione

popolare, non deve essere richiesto uno sforzo eccessivo agli aventi diritto al voto per fornire la loro firma.

Infine, l'autorità competente del Cantone esamina e ripulisce le proposte elettorali e, in determinate circostanze, concede ai firmatari un periodo di grazia per rimediare alle carenze formali (Art. 29 LDP). Dopo la scadenza del periodo di una o due settimane per la rettifica (art. 29 cpv. 4 lett. 1 e lett. 3 LDP), le proposte elettorali sono chiamate liste (art. 30 cpv. 1 LDP) e, ad eccezione della dichiarazione ufficiale di invalidità delle candidature multiple scoperte successivamente (art. 29 cpv. 4 LDP), non possono più essere modificate. 17

2. Dichiarazione di elezione (seconda parte)

a. Procedura e meccanismo

Poiché nella procedura di rappresentanza proporzionale, i voti validi possono essere espressi solo per i candidati elencati nelle liste elettorali (Art. 38 cpv. 1 lett. a LDP), al termine della procedura preliminare si stabilisce chi è idoneo a occupare i posti vacanti. Se il numero di candidature è superiore al numero di mandati vacanti, lo scrutinio avrà luogo come annunciato. Se, invece, il numero di candidature non supera il numero di posti vacanti, lo scrutinio sarà annullato per legge. Di conseguenza, lo scrutinio sarà annullato dall'autorità competente e il risultato sarà pubblicato nell'organo ufficiale di pubblicazione. Il Governo cantonale dichiarerà eletti tutti i candidati. Dal punto di vista legale, si tratta di una sentenza puramente dichiarativa; solo le firme dei votanti sulle proposte elettorali hanno un effetto costitutivo. 18

Un'elezione silenziosa porta quindi al fatto che l'atto effettivo di esprimere la volontà degli aventi diritto al voto nel contesto della votazione viene omesso. Viene sostituito dal silenzio dell'elettorato, che viene interpretato dalla legge come consenso, sulla base della finzione giuridica dell'Art. 45 LDP. Questo stabilisce che l'astensione dalla presentazione di ulteriori proposte elettorali, che genererebbero un surplus di candidature e quindi farebbero scattare il ballottaggio, deve essere intesa come approvazione delle proposte elettorali già esistenti. 19

b. Costituzionalità, in particolare relazione ai diritti politici

20 La procedura per un'elezione silenziosa contraddice la garanzia dei diritti politici (Art. 34 BV) sotto diversi aspetti. Tra l'altro, questo è stato riconosciuto anche dalla Corte Suprema Federale. Si è persino spinto a descrivere l'elezione silenziosa come una deroga all'elezione popolare vera e propria. Tuttavia, la questione fondamentale della costituzionalità delle elezioni silenziose è stata finora lasciata aperta. In singoli casi, la Corte Suprema Federale ha sempre ritenuto giustificabili le elezioni silenziose, di solito per considerazioni di politica economica ed elettorale.

21 Il requisito di un'elezione popolare del Consiglio nazionale è sancito dall'Articolo 149, paragrafo 2, della Costituzione federale e riceve uno status protettivo nell'ambito della legge fondamentale attraverso l'Articolo 34, paragrafo 1, della Costituzione federale. In un'elezione popolare diretta, l'organo statale viene nominato come risultato di una pluralità di espressioni di volontà da parte degli aventi diritto al voto. Analogamente all'interpretazione del termine nel diritto privato, un'espressione di volontà nel diritto pubblico include fondamentalmente anche l'articolazione attiva del proprio punto di vista. Non contestare le proposte elettorali astenendosi dal presentare la propria lista elettorale, invece, è un comportamento meramente passivo in cui gli aventi diritto al voto non si esprimono esplicitamente né a favore né contro le proposte elettorali, ma si astengono - forse anche consapevolmente e intenzionalmente - dall'esprimere un'opinione. Anche la possibilità di presentare proposte elettorali non cambia il fatto che il voto popolare sia assente nelle elezioni silenziose; dopo tutto, non tutte le forme di partecipazione soddisfano i requisiti di un voto popolare. Inoltre, lo scopo dell'elezione silenziosa è proprio quello di poter fare a meno di un'elezione popolare per motivi di economia procedurale. Il voto silenzioso contraddice quindi il principio dell'elezione popolare e costituisce una restrizione di un diritto politico costituzionalmente garantito (Art. 140 cpv. 2 BV in combinato disposto con l'Art. 34 BV).

22 La base giuridica necessaria ai sensi dell'Art. 5 comma 1 BV per tale restrizione dell'Art. 149 cpv. 2 BV dovrebbe essere sancita nella Costituzione federale, a causa della supremazia gerarchica della Costituzione sulle leggi. Una base giuridica per le elezioni silenziose del Consiglio Nazionale esiste nell'Art. 45 LDP, ma si trova solo a livello di legge federale. Lo stesso vale per le elezioni parlamentari cantonali. La Costituzione federale richiede l'elezione popolare

diretta (Art. 51 FC), ma anche in questo caso non prevede alcuna restrizione nel caso di elezioni silenziose. Le basi giuridiche cantonali pertinenti, da parte loro, non sono in grado di giustificare l'invasione della Costituzione federale (Art. 49 cpv. 1 BV). L'elezione tacita dei membri del Consiglio nazionale e dei deputati cantonali deve quindi essere definita incostituzionale. Sebbene questo fatto rimanga senza conseguenze effettive o legali a causa del requisito di applicazione per le leggi federali (Art. 190 BV), la creazione di una base giuridica a livello costituzionale sarebbe auspicabile in vista della certezza del diritto e del postulato della libertà di contraddizione dell'ordine giuridico.

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte Suprema Federale, l'Art. 34 cpv. 2 della Costituzione Federale garantisce, tra le altre cose, che non venga riconosciuto alcun risultato elettorale che non esprima in modo affidabile e non distorto la libera volontà degli aventi diritto al voto. Inoltre, gli aventi diritto al voto devono essere in grado di prendere la loro decisione sulla base di un processo di formazione dell'opinione il più libero e completo possibile e di esprimerla con il loro voto. Il voto silenzioso si basa sull'ipotesi legale che gli aventi diritto al voto che non presentano una candidatura votino a favore dei candidati già proposti. Tuttavia, in tutti i casi in cui gli aventi diritto al voto non presentano una candidatura per motivi diversi dall'approvazione delle candidature precedenti, questa ipotesi porta a una distorsione della volontà degli elettori. Così come, secondo la dottrina prevalente, non si può dedurre una tacita approvazione della proposta parlamentare dalla mancata convocazione di un referendum facoltativo, il fatto che qualcuno si astenga dal presentare ulteriori proposte elettorali non implica correttamente né l'approvazione né il rifiuto delle proposte elettorali precedenti. Mentre nel caso di un referendum facoltativo almeno il testo della legge in discussione è stato definitivamente determinato e pubblicato (cfr. Art. 13 cpv. 1 lett. e PublG), nel caso delle elezioni ciò avviene solo dopo la scadenza del periodo di proposta. Sebbene sia possibile prendere visione delle proposte elettorali durante la procedura preliminare (Art. 26 LDP), queste non vengono pubblicate e possono anche essere soggette a modifiche in corso, ad esempio con proposte elettorali ripresentate durante il periodo rimanente o dichiarate non valide durante o dopo la procedura di purificazione (Art. 29 cpv. 3 LDP, Art. 32a LDP). Di fatto, quindi, gli elettori non hanno ancora la possibilità di esprimere la propria opinione a favore o contro tutte le candidature nella procedura preliminare. Questo sarebbe piuttosto lo scopo dello scrutinio che si terrà in seguito. Le conclusioni sul contenuto di una rinuncia al diritto di

23

presentare candidature sono quindi una pura finzione giuridica, il cui scopo è legittimare democraticamente la dichiarazione di elezione dei candidati attraverso un artificio legale. A causa della variabilità della rosa di candidati durante il periodo di presentazione delle candidature, gli aventi diritto al voto non possono sapere se, presentando una candidatura, eviterebbero un'elezione silenziosa o se la provocherebbero soltanto, poiché non hanno una base affidabile per la loro decisione. Il voto silenzioso, pertanto, pregiudica sia il libero processo di formazione dell'opinione che l'espressione non distorta della volontà degli elettori nel risultato elettorale ed è quindi in tensione con l'Articolo 34 cpv. 2 della Costituzione federale.

24 Un diritto di veto per gli aventi diritto al voto potrebbe indebolire la distorsione del risultato elettorale come risultato della finzione del consenso. Analogamente al referendum facoltativo, un certo numero di elettori aventi diritto al voto potrebbe esercitare questo diritto presentando la propria firma e forzando così una votazione, indipendentemente dal numero di proposte elettorali presentate. In questo modo, gli aventi diritto al voto potrebbero confutare direttamente la finzione del consenso senza dover presentare una proposta elettorale in merito. In questo modo si eviterebbe anche che vengano presentate proposte elettorali non seriamente intenzionate solo per evitare un'elezione silenziosa. Tuttavia, sarebbe decisivo che l'uso del diritto di veto in relazione al quorum di firma non rappresenti un ostacolo procedurale maggiore rispetto alla presentazione di una proposta elettorale. Per evitare che si verifichino elezioni fittizie a causa di un diritto di veto, gli aventi diritto al voto dovranno presentare nuove proposte elettorali prima dello scrutinio o potranno esprimere il loro voto per qualsiasi persona eleggibile, oppure dovrà essere richiesto un quorum legalmente stabilito per la partecipazione all'assegnazione dei seggi.

25 Una possibilità di miglioramento per quanto riguarda il processo di formazione dell'opinione è offerta dalla procedura preliminare in due fasi praticata in alcuni Cantoni per le elezioni di maggioranza. In questo caso, dopo la scadenza del termine iniziale e un primo aggiustamento, le proposte elettorali presentate fino a quel momento vengono pubblicate e viene fissata una seconda scadenza durante la quale possono essere presentate ulteriori proposte elettorali. Questo periodo aggiuntivo crea una base più trasparente per consentire agli elettori di decidere se devono o vogliono forzare il voto presentando ulteriori proposte elettorali. Tuttavia, ciò presuppone che

durante il periodo supplementare il ritiro delle proposte elettorali già presentate durante il primo periodo sia inammissibile. Altrimenti, il numero di proposte elettorali rimarrebbe poco chiaro come durante la prima scadenza e la seconda scadenza non porterebbe ad alcun miglioramento della situazione informativa. Se il numero di proposte elettorali supera già il numero di mandati da assegnare dopo la prima scadenza, si può anche rinunciare a una seconda scadenza per motivi di economia procedurale, poiché in questi casi un'elezione silenziosa e la relativa restrizione dei diritti politici sono fuori questione.

c. Effetti sulla legittimità democratica

Il Tribunale federale ha identificato la (mancanza di) legittimità democratica 26
come uno dei problemi principali delle elezioni silenziose. In una democrazia, la legittimità delle persone elette deriva dalla volontà della maggioranza degli elettori - o, nella procedura di rappresentanza proporzionale, di una parte significativa degli stessi. Questa volontà dell'elettorato di solito si riflette esplicitamente nel risultato elettorale. Nel caso di un'elezione silenziosa, invece, la legittimità democratica si basa esclusivamente sulla finzione giuridica del consenso. Pertanto, la legittimità democratica trasmessa dalle elezioni silenziose non è paragonabile a quella di un'elezione ordinaria, soprattutto nel caso di procedure preliminari in una sola fase. La ragione di ciò risiede non da ultimo nel fatto che in realtà solo i firmatari delle proposte elettorali esistenti hanno espresso il loro consenso esplicito, mentre il comportamento del resto dell'elettorato non indica correttamente il consenso o il rifiuto. Per le elezioni silenziose del Consiglio Nazionale, ciò significa che, a seconda delle dimensioni del collegio elettorale, la legittimità democratica espressa è alimentata solo dai 100 ai 400 firmatari della lista elettorale (cfr. Art. 24 cpv. 1 lett. a-c LDP).

Questa restrizione della legittimità democratica è particolarmente discutibile 27
poiché riguarda un'elezione parlamentare, ossia l'elezione dell'organo rappresentativo primario dell'elettorato. Per sua natura, questo organo dipende dalla più ampia legittimazione democratica possibile. Per l'elezione della legislatura - sia a livello nazionale che cantonale - si dovrebbero quindi evitare le elezioni silenziose. Numerosi Cantoni tengono già conto dell'accresciuto requisito della legittimità democratica nelle elezioni parlamentari escludendo del tutto le elezioni silenziose per la legislatura,

anche se queste non sono fondamentalmente estranee ai loro regolamenti elettorali. Il Cantone di Zurigo, ad esempio, consente le elezioni silenziose per alcune "cariche non politiche", ma non per la copertura dei seggi del Consiglio cantonale o del Consiglio degli Stati.

28 L'elezione silenziosa è giustificata principalmente da considerazioni di economia procedurale. A causa della candidatura obbligatoria e del fatto che non esiste un quorum legale per l'elezione del Consiglio Nazionale, l'esito dell'elezione è già determinato in anticipo se c'è lo stesso numero di candidati o un numero inferiore di candidati rispetto ai seggi vacanti, motivo per cui il ballottaggio in questi casi è considerato un'inutile fonte di costi. Tuttavia, ciò è in qualche modo in contrasto con la decisione fondamentale a favore dell'elezione popolare diretta del Consiglio nazionale, secondo la quale il legislatore costituzionale ha ovviamente accettato i costi causati dal ballottaggio (Art. 149 cpv. 2 BV). Tuttavia, va notato a favore di questa argomentazione che lo scrutinio in queste costellazioni manca del suo scopo materiale, ossia determinare l'esito dell'elezione, e quindi porta a una vera e propria elezione fittizia. Tuttavia, bisogna anche considerare che non solo l'esito delle elezioni, ma anche il risultato elettorale concreto ha un significato indipendente.

29 Si sostiene anche a favore del voto silenzioso che un'elezione in cui gli elettori idonei non possono più influenzare l'esito dell'elezione potrebbe promuovere la stanchezza del voto tra gli elettori idonei e avere un effetto negativo sull'affluenza alle urne per altre questioni elettorali controverse. Tuttavia, questo collegamento non può essere provato. Tuttavia, è anche ipotizzabile che le elezioni silenziose possano influenzare l'autopercezione degli elettori idonei come parte indispensabile della democrazia rappresentativa e quindi la loro motivazione a partecipare alle elezioni e al voto. In ogni caso, da questa argomentazione non si può ricavare un valore aggiunto fondamentale delle elezioni silenziose dal punto di vista teorico-democratico, perché tale effetto porterebbe semplicemente a spostare la bassa affluenza alle urne verso un'altra elezione o argomento di voto. Anche la critica secondo cui l'affluenza alle urne è notoriamente bassa nelle elezioni non contestate e che i risultati elettorali che ne derivano non sono degni di considerazione deve essere almeno messa in discussione. La possibilità di maggioranze ristrette e quindi di risultati elettorali "cattivi" è insita in un sistema elettorale democratico e

quindi non è espressione di una specifica mancanza di qualità che possa essere a favore dello svolgimento di elezioni silenziose.

B. Elezioni silenziose che necessitano di un'integrazione in particolare (cpv. 2)

Se tutte le liste elettorali insieme presentano un numero di candidati inferiore ai mandati da assegnare, si tratta di un'elezione silenziosa che necessita di un'integrazione. Mentre le altre fasi procedurali in questo caso sono anch'esse disciplinate dall'Art. 45 cpv. 1 LDP, si tiene un'elezione supplementare per i seggi che rimangono vacanti ai sensi dell'Art. 56 cpv. 3 LDP. In caso di più posti vacanti, si applica la procedura di rappresentanza proporzionale, altrimenti la procedura di voto a maggioranza. Se il numero di candidati proposti in un'elezione suppletiva corrisponde al numero di mandati vacanti, questa può essere effettuata anche sotto forma di elezione tacita. 30

Il sistema di elezioni suppletive silenziose ha come conseguenza che i Consiglieri Nazionali eletti di una circoscrizione non devono soddisfare tutti gli stessi requisiti per ottenere un seggio, anche in un'elezione di rinnovo generale. Mentre alcuni sono elevati alla carica solo grazie alla firma dei firmatari della loro lista elettorale e alla successiva dichiarazione di elezione, altri devono raggiungere un quorum naturale, di solito superiore al quorum di firma per le proposte elettorali, per essere eletti nelle elezioni suppletive. Inoltre, poiché il numero di seggi vacanti viene ridotto di conseguenza dopo la dichiarazione di elezione, il quorum naturale nelle elezioni suppletive è più alto di quello che si raggiungerebbe se tutti i mandati venissero assegnati in uno scrutinio ordinario. Sebbene la legittimità democratica di coloro che sono stati esplicitamente eletti in uno scrutinio sia maggiore rispetto a quella di coloro che sono stati eletti in silenzio, i membri del Consiglio Nazionale eletti con lo scrutinio silenzioso godono di un privilegio rispetto a quelli eletti nello scrutinio supplementare, in quanto non devono raggiungere il quorum naturale per ottenere un seggio. 31

Poiché dopo la dichiarazione di elezione si deve comunque tenere un ballottaggio per coprire i mandati rimasti vacanti, i consueti vantaggi economici procedurali dell'elezione silenziosa non si applicano nel caso di elezioni silenziose supplementari. Anche l'argomentazione secondo la quale lo scrutinio soddisfa solo il suo scopo formale, ma non ha alcuna influenza materiale sul risultato elettorale, non è applicabile nelle costellazioni di 32

un'elezione silenziosa che deve essere integrata, dal momento che almeno per alcuni dei mandati il riempimento viene determinato solo dopo lo scrutinio e non già al termine della procedura preliminare. In questo modo, l'elezione silenziosa nelle costellazioni che richiedono un'integrazione perde i suoi due motivi più importanti di giustificazione. Alcune leggi elettorali cantonali ne tengono conto, consentendo uno scrutinio silenzioso esaustivo per le loro elezioni parlamentari, ma non uno scrutinio supplementare. Alla luce delle preoccupazioni costituzionali e democratiche, si dovrebbe rinunciare a maggior ragione allo scrutinio silenzioso nelle costellazioni che richiedono uno scrutinio supplementare per l'elezione del Consiglio nazionale, e si dovrebbe invece tenere uno scrutinio per tutti i seggi in palio.

BIBLIOGRAFIA E MATERIALI

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich 2020.

Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 25. März 1999, 99.105, Gesetz über die politischen Rechte (Teilrevision), Bericht und Entwurf zur 1. Beratung (zit. Botschaft 1999).

Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Obwalden, Zug, Schaffhausen, Graubünden, Wallis und Genf vom 25. November 1996, BBl 1997 I S. 1393 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1393__/de, besucht am 10.10.2022 (zit. Botschaft 1996).

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9. April 1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313, besucht am 10.10.2022 (zit. Botschaft 1975).

Bundesamt für Justiz, Totalrevision der Bundesverfassung, Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf von 1977, Zusammenfassung sämtlicher Vernehmlassungen, Band 4, Art. 57–118, Bern 1980 (zit. BJ, Vernehmlassung 1977).

Bundesamt für Statistik, Nationalratswahlen: Mandatsverteilung nach Parteien und Kanton, abrufbar unter https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/11048424/master, besucht am 10.10.2022 (zit. BFS, Mandatsverteilung).

Burckhardt Walter, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931.

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich et al. 2014.

Eichenberger Kurt, Die oberste Gewalt im Bunde, Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtsetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat, Zürich 1949.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, So könnte die neue Bundesverfassung aussehen, Modell-Studie vom 6. November 1985, abrufbar unter https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-modellstudie-d.pdf.download.pdf/bv-modellstudie-d.pdf, besucht am 10.10.2022 (zit. EJPD, Modell-Studie 1985).

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf 1977, abrufbar unter https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/entw-expkomm-d.pdf.download.pdf/entw-expkomm-d.pdf, besucht am 10.10.2022 (zit. EK-BV, Verfassungsentwurf 1977).

Fehr Gerold, Die Wahl der Regierung in Bund und Kantonen, Zürich 1945.

Felder Urs, Wahl aller Kantonsregierungen unter besonderer Berücksichtigung des Wahlsystems, Zürich 1993.

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Garrone Pierre, L'élection populaire en Suisse, Etude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Basel 1991.

Griffel Alain, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2. Aufl., Zürich et al. 2022.

Grisel Etienne, Kommentierung zu Art. 89 Abs. 2 BV, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René/Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel 1987–1996 (zit. BVK 1874).

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020.

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl. Zürich et al. 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (zit. Hangartner et al.).

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (zit. Hangartner/Kley).

Imboden Max, Politische Systeme, Staatsformen, Basel et al. 1964.

Jaag Tobias/Rüssli Markus, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich et al. 2019.

Kägi Werner, An den Grenzen der direkten Demokratie?, Zu einem Grundproblem unserer Verfassungspolitik, in: Neue Helvetische Gesellschaft (Hrsg.), Die Schweiz, Ein nationales Jahrbuch 1951, Zweiundzwanzigster Jahrgang, Brugg 1951.

Kälin Walter/Künzli Jörg/Lienhard Andreas/Tschannen Pierre/Tschentscher Axel, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2010 und 2011, ZBJV 2011, S. 747 ff. (zit. Kälin et al.).

Kaufmann Christine, Der moderne Verfassungsstaat, Begriff des Staates, Elemente des Staates, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich et al. 2021, S. 8 ff.

Kaufmann Hans, Die Solothurnische Proporz-Novelle, Das Gesetz betreffend das proportionale Wahlverfahren vom 17. März 1895 und der Revisions-Entwurf vom 20. Mai 1903, ZSGV 1903–1904, S. 179 ff.

Kiener Regina/Kälin Walter/Wyttenbach Judith, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.

Kley Andreas/Seferovic Goran, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden – ein demokratietheoretisches Problem, in: Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht, Bern 2013, S. 190 ff.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 1987, S. 1 ff.

Kren Kostkiewicz Jolanta, Kommentierung zu Art. 1 OR, in: Kren Kostkiewicz Jolanta/Wolf Stephan/Amstutz Marc/Fankhauser Roland (Hrsg.), Orell Füssli Kommentar, Schweizerisches Obligationenrecht, 3. Aufl., Zürich 2016.

Kuoni Beat, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz, Zürich 2015.

Laely Kaspar, Die stille Wahl in der Demokratie, Zürich 1951.

Maag Bernhard, Urnenwahl von Behörden im Majorzsystem, Ausgehend vom Recht des Kantons Zürich, Zürich 2004.

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'Etat, 4. Aufl., Bern 2021 (zit. Malinverni et al.).

Martenet Vincent, Kommentierung zu Art. 51 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Basel 2021.

Müller Christoph, Berner Kommentar, Obligationenrecht, Allgemeine Bestimmungen: Art. 1–18 OR mit allgemeiner Einleitung in das Schweizerische Obligationenrecht, Bern 2018.

Müller Peter Felix, Das Wahlsystem, Neue Wege der Grundlegung und Gestaltung, Zürich 1959.

Nohlen Dieter, Wahlrecht und Parteiensystem, Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, 7. Aufl., Opladen et al. 2014.

Nuspliger Kurt/Mäder Jana, Das Gesetz über die politischen Rechte (PRG), BVR 2013, S. 375 ff.

Obrecht Max, Die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen, in: Die Volksrechte, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, Band 10, Einsiedeln et al. 1948.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988.

Rhinow René/Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016.

Rhinow René, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR 1984 II, S. 111 ff.

Rudolf Alfred, Das eidgenössische Proportionalwahlrecht, Systematische Darstellung, Bern 1922.

Schefer Markus/Looser Martin, Die Beeinträchtigung von Grundrechten (Art. 36 BV), ius.full 2/08, S. 82 ff.

Schefer Markus, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern 2006.

Schnewlin Bliss Meinrad, Das Verfahren zur Wahl des schweizerischen Nationalrates, Nach dem Bundesgesetz vom 14. Januar 1919, Bern 1946.

Steinmann Gerold, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 18. Dezember 2017, 1C_213/2017, ZBl 2019, S. 198 ff. (zit. Steinmann, Urteilsbesprechung).

Steinmann Gerold, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung (Artikel 34 BV), ZBJV 2003, S. 481 ff. (zit. Steinmann, Gewährleistung).

Tobler Christof, Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen, Zürich 1945.

Tschannen Pierre/Müller Markus/Kern Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995.

Usteri Martin, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, ZSR 1959 II, S. 357a ff.

von Heydebrand Sibylle, Stimmrecht und kantonale Autonomie, Allgemeines und gleiches Stimmrecht am Beispiel der Nordwestschweizer Kantone, Basel 2019.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich et al. 2016.

Weber-Dürler, Grundrechtseingriffe, in: Zimmerli Ulrich (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000, S. 133 ff.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 46 LDP

Un commentario di Marzia Piampiano

CITAZIONE SUGGERITA

Marzia Piampiano, Kommentierung zu Art. 46 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Piampiano, N. XXX zu Art. 46 BPR.

Art. 46 Elezione senza liste

[1] Se non è stata depositata alcuna lista, si può votare per qualsiasi persona eleggibile. Sono elette le persone che ottengono il maggior numero di voti.

[2] Se una scheda contiene un numero di nomi superiore a quello dei mandati da assegnare, sono stralciati gli ultimi nomi.

[3] Per altro s'applicano per analogia le disposizioni determinanti per il circondario ad elezione uninominale.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 501
II. Significato della disposizione 501
A. Aspetti generali 501
B. Confronto giuridico 502
III. Elezioni senza liste 503
A. Procedura in assenza di liste elettorali (cpv. 1) 503
B. Voti in soprannumero sulle schede elettorali (cpv. 2) 504
C. Riferimento alle elezioni maggioritarie nei collegi uninominali (cpv. 3) 504
Bibliografia e materiali 507

I. STORIA DELLE ORIGINI

Un regolamento per la procedura in caso di mancata presentazione di liste elettorali in una circoscrizione elettorale a rappresentanza proporzionale per il rinnovo del Consiglio nazionale faceva già parte dei lavori per la promulgazione della Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale 1918/1919. Il progetto prevedeva già che in questo caso si sarebbe dovuta svolgere un'elezione libera secondo una maggioranza relativa. Nelle deliberazioni dettagliate del Consiglio nazionale, il relatore ha sottolineato che la costellazione di liste non compilate in un distretto elettorale si sarebbe verificata solo raramente. È stato inoltre spiegato che l'intenzione era quella di seguire la regola del voto a maggioranza nei collegi uninominali con una maggioranza relativa, al fine di mantenere la regola il più semplice possibile e di consentire una decisione al primo scrutinio. Il progetto non ha sollevato obiezioni in Consiglio nazionale. Al Consiglio degli Stati, la disposizione corrispondente è stata approvata senza discussione, per poi essere inserita nella Legge sulla rappresentanza proporzionale all'art. 22 cpv. 3. 1

Nell'ambito dei lavori sulla Legge federale sui diritti politici, la disposizione sulla "rappresentanza proporzionale" senza liste è stata inserita nella bozza senza modifiche sostanziali. Anche questa volta la disposizione è rimasta incontestata ed è stata ancorata all'art. 46 LDP in una forma semplicemente rivista dal punto di vista editoriale. Da allora, l'articolo è rimasto invariato, ad eccezione di una revisione terminologica del paragrafo 2, priva di significato in termini di contenuto. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

L'art. 46 LDP disciplina il caso in cui non vengano presentate liste elettorali per l'elezione dei membri del Consiglio nazionale in una circoscrizione plurinominale. La norma si riferisce solo alle elezioni per il rinnovo generale del Consiglio nazionale. Disposizioni procedurali speciali si applicano alle modifiche della composizione del Consiglio nazionale durante il mandato (art. 54 e segg. LDP). 3

4 Come nel materiale legislativo, anche la rappresentanza proporzionale senza liste è descritta nella letteratura come un caso puramente teorico. Finora ciò si è dimostrato vero, perché dall'introduzione della rappresentanza proporzionale a livello federale non si è verificato alcun caso di applicazione dell'art. 46 CPD. È inoltre difficilmente ipotizzabile che in futuro non venga presentata una sola candidatura valida per diversi seggi del Consiglio nazionale in palio. Tuttavia, poiché la procedura di rappresentanza proporzionale prevede che il voto possa essere validamente espresso solo per i candidati legittimamente nominati (art. 38 cpv. 1 lett. a CPD), è logico prevedere una procedura di elezione suppletiva nel caso in cui non vengano presentate candidature. A questo proposito, sembra comunque discutibile che numerosi Cantoni non prevedano un regolamento corrispondente per l'elezione proporzionale dei loro Parlamenti cantonali.

B. Confronto giuridico

5 Alcuni Cantoni hanno previsto disposizioni anche per il caso in cui non vengano presentate proposte elettorali nell'elezione proporzionale dei loro Parlamenti cantonali in una circoscrizione. Dal punto di vista del contenuto, queste disposizioni sono in gran parte parallele al diritto federale. Al posto della rappresentanza proporzionale, in assenza di proposte elettorali, si svolge una procedura maggioritaria con maggioranza relativa dei voti, in cui ogni persona eleggibile può essere votata. Il Cantone di Ginevra, invece, ha adottato un regolamento un po' insolito. Se non vengono presentate liste elettorali per un'elezione, si procede ugualmente a un'elezione a maggioranza relativa, per la quale però devono essere nuovamente presentate le candidature. La semplificazione rispetto alla procedura elettorale originale consiste nel fatto che non sono richieste liste elettorali e di conseguenza non è necessario raccogliere le 50 firme altrimenti necessarie per una proposta elettorale. Se non si ricevono candidature nemmeno in questa cosiddetta elezione supplementare, spetta al Consiglio di Stato stabilire le modalità dell'elezione o della nomina.

6 Tuttavia, numerosi Cantoni, anche se l'elezione dei loro parlamenti avviene con il sistema della rappresentanza proporzionale, non prevedono un regolamento esplicito su come procedere in caso di liste mancanti. Tuttavia, questa lacuna non ha avuto finora alcuna rilevanza pratica, poiché, a quanto

risulta, non si è ancora verificato un caso in cui non siano state presentate liste elettorali, nemmeno nelle elezioni parlamentari cantonali.

III. ELEZIONI SENZA LISTE

A. Procedura in assenza di liste elettorali (cpv. 1)

Se in una circoscrizione elettorale a rappresentanza proporzionale mancano tutte le liste, può essere votata qualsiasi persona che soddisfi i requisiti di eleggibilità ai sensi dell'art. 136 cpv. 1 della Costituzione federale, secondo l'art. 46 cpv. 1 della Costituzione federale. In via eccezionale, quindi, invece della rappresentanza proporzionale in una circoscrizione plurinominale, si procede a un'elezione a maggioranza relativa, ossia le persone con il maggior numero di voti vengono elette già al primo scrutinio. 7

La decisione a favore di un'elezione maggioritaria è ovvia in mancanza di liste elettorali, poiché la procedura di rappresentanza proporzionale dipende dalle proposte elettorali. Se non ci sono liste elettorali, la rappresentanza proporzionale non è fattibile. La conseguenza di fatto delle elezioni maggioritarie nei collegi plurinominali, tuttavia, è che possono portare a una frammentazione della maggioranza e, nella distribuzione dei seggi, a distorsioni politiche ancora maggiori, con una scarsa rappresentanza delle minoranze rispetto alla procedura maggioritaria nei collegi uninominali. 8

Seguendo la procedura elettorale nei collegi uninominali (art. 47 cpv. 1 LDP), il legislatore ha deciso di non adottare una procedura elettorale maggioritaria con un requisito di maggioranza assoluta al primo scrutinio. Ciò è sorprendente in quanto la forma di maggioranza più comune in Svizzera è quella con il requisito della maggioranza assoluta al primo scrutinio. Ci sono persino dubbi isolati sulla costituzionalità del voto a maggioranza relativa. In ogni caso, sembra indiscutibile che una procedura elettorale maggioritaria con un requisito di maggioranza assoluta al primo scrutinio contribuirebbe meglio alla conservazione del principio di maggioranza, perché tale procedura aumenta la probabilità che le persone elette "appaiano almeno alla maggioranza degli elettori come il "male minore" tra le alternative esistenti". Inoltre, il voto a maggioranza assoluta rende meglio giustizia al principio della libertà di voto, poiché gli aventi diritto al voto possono esprimere il loro voto al primo scrutinio liberi da considerazioni di strategia elettorale. Solo nel secondo scrutinio, quando le possibilità di elezione dei singoli candidati 9

possono essere meglio valutate sulla base dei risultati del primo scrutinio, il requisito della maggioranza relativa crea un incentivo a votare principalmente per i candidati più promettenti, in modo che il proprio voto non rimanga inefficace. Di conseguenza, la ragione della decisione a favore del voto a maggioranza relativa va probabilmente ricercata nella necessità di armonizzare le procedure elettorali. Poiché nei collegi plurinominali con rappresentanza proporzionale non sono previsti per legge secondi scrutini e nei collegi uninominali non sono previsti secondi scrutini (art. 47 cpv. 1 LDP), con un'elezione a maggioranza assoluta ci sarebbe il rischio che il secondo scrutinio possa essere pregiudicato dai risultati elettorali dei primi (e unici) scrutini negli altri Cantoni. Da questo punto di vista, l'attuazione di un'elezione a maggioranza relativa sembra logica.

B. Voti in soprannumero sulle schede elettorali (cpv. 2)

10 Il comma 2 dell'art. 46 CPD regola la procedura nel caso in cui la scheda elettorale di un avente diritto al voto contenga un numero di nomi superiore ai mandati da assegnare. Questa disposizione è di importanza decisiva per la determinazione del risultato elettorale. Essa prevede che gli ultimi nomi elencati vengano cancellati. A questo proposito, si basa sullo stesso presupposto della disposizione parallela dell'art. 38 cpv. 3 LDP, ossia che gli ultimi nomi elencati corrispondono in ogni caso alle persone meno favorite dagli aventi diritto di voto e che una cancellazione è quindi nel loro interesse.

C. Riferimento alle elezioni maggioritarie nei collegi uninominali (cpv. 3)

11 Il terzo paragrafo fa riferimento alle disposizioni del procedimento elettorale maggioritario applicabili ai collegi uninominali per le altre modalità di elezione senza liste. Poiché la legge prevede l'applicazione mutatis mutandis delle norme corrispondenti, occorre decidere separatamente per ciascuna disposizione relativa all'elezione maggioritaria se e in che misura essa sia applicabile all'elezione senza liste.

12 Il termine per la consegna delle schede elettorali da parte dei Cantoni può essere applicato senza ulteriori modifiche anche alle elezioni senza liste (art. 48 in combinato disposto con l'art. 46 cpv. 3 LDP).

Anche la regolamentazione del sorteggio in caso di parità di voti non presenta problemi. Poiché in un'elezione senza liste ci sono sempre più seggi da assegnare, questa disposizione può essere applicata solo se l'ultimo o gli ultimi seggi da assegnare sono in parità tra più candidati rispetto ai seggi vacanti. Se, ad esempio, si devono assegnare due seggi e c'è un pareggio tra i candidati con il secondo miglior risultato, si deve decidere per sorteggio (art. 47 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 46 cpv. 3 LDP). Se, invece, c'è parità di voti tra i due candidati con il miglior risultato, entrambi sono eletti e i restanti candidati sono esclusi. 13

Tuttavia, la disposizione sulla nullità delle schede elettorali contenenti nomi di persone diverse (art. 49 cpv. 1 lett. a CPD) non si applica alle elezioni senza liste. Per ovvie ragioni, nei collegi plurinominali è inevitabile e persino auspicabile che più persone siano nominate su un'unica scheda elettorale. Gli altri motivi di invalidità dell'elezione maggioritaria nei collegi uninominali (art. 49 cpv. 1 lett. b-d LDP) sono in ogni caso gli stessi dei collegi plurinominali e quindi, in base all'art. 46 cpv. 3 LDP, si applicano anche alle elezioni senza liste. 14

Non è chiaro, tuttavia, se l'art. 46 cpv. 3 LDP consenta anche un'applicazione analoga delle disposizioni sul silenzio elettorale nei collegi uninominali (art. 47 cpv. 2 LDP). Da un punto di vista procedurale, ciò sarebbe possibile, dal momento che la scadenza per le proposte elettorali nei Cantoni a rappresentanza proporzionale è al massimo l'ultimo lunedì di agosto (art. 21 cpv. 1 e 2 LDP). Se entro questa data non sono pervenute proposte elettorali, la legge prevede un'elezione a maggioranza relativa (art. 46 cpv. 1 LDP). Nei collegi uninominali, la legge cantonale può prevedere un'elezione silenziosa se all'autorità cantonale competente è pervenuta una sola candidatura valida entro il settimo lunedì precedente l'elezione, che ha luogo la penultima domenica di ottobre (art. 19 cpv. 1 LDP e art. 47 cpv. 2 LDP). Un'applicazione analoga alle elezioni senza liste significherebbe che i Cantoni potrebbero prevedere un'elezione silenziosa se l'autorità elettorale cantonale riceve, tra il termine di registrazione elettorale per la procedura di rappresentanza proporzionale e il settimo lunedì precedente l'elezione, un numero di candidature pari o inferiore a quello dei mandati da assegnare. Poiché l'elezione tacita è consentita dalla legge federale sia nei collegi plurinominali che in quelli uninominali, si potrebbe supporre che in linea di principio i Cantoni dovrebbero poterla prevedere nella legge cantonale anche per le 15

elezioni senza liste. Al contrario, nelle spiegazioni del messaggio sui singoli articoli è stato espressamente indicato che il silenzio elettorale non è ammissibile nel caso di elezioni senza liste. Questa decisione non è stata esplicitamente motivata, ma è stato fatto un parallelo con le circoscrizioni uninominali, in cui anche le elezioni silenziose erano all'epoca fuori questione a causa della mancanza di una procedura di proposta. Tuttavia, dal 15 novembre 1994 le elezioni silenziose sono consentite anche nei collegi uninominali, a condizione che il Cantone interessato le preveda per legge (art. 47 cpv. 2 CPD), e non è chiaro se e in che misura ciò possa ora valere anche per le elezioni senza liste. In ogni caso, è di fatto quasi inconcepibile che, dopo che non sono state ricevute proposte elettorali per la rappresentanza proporzionale, nel giro di una settimana possa essere presentato un numero sufficiente di proposte elettorali legalmente valide per un'elezione silenziosa. Anche queste considerazioni sono di natura teorica, poiché nei Cantoni non esiste una base giuridica corrispondente.

16 Il fatto che non fossero disponibili liste elettorali per l'elezione originaria comporta anche alcune peculiarità per quanto riguarda un'eventuale vacanza durante il mandato. Ad esempio, un seggio divenuto vacante non può essere occupato da sostituti della stessa lista, come avviene di solito nelle circoscrizioni con più seggi del Consiglio nazionale (art. 55 CPD). Anche l'elezione suppletiva silenziosa ai sensi dell'art. 56 LDP, in cui i tre quinti dei firmatari della lista corrispondente, o il comitato esecutivo del partito cantonale, propongono un sostituto e quest'ultimo viene dichiarato eletto (art. 56 cpv. 1 e 2 LDP), è fuori questione per ovvie ragioni. In teoria, sarebbe concepibile che, anche in assenza di liste elettorali, il posto vacante venga occupato facendo avanzare la persona che ha ottenuto il successivo miglior risultato elettorale nell'elezione di maggioranza. Tuttavia, il sistema di avanzamento mira a mantenere i rapporti di forza tra i partiti esistenti al momento delle elezioni di rinnovo e quindi la distribuzione dei seggi tra i partiti durante il mandato. Tuttavia, questo ha senso solo nel contesto di un'elezione a rappresentanza proporzionale, in cui l'affiliazione partitica dei candidati è di importanza decisiva. In un'elezione maggioritaria senza liste elettorali, invece, la lista o l'affiliazione partitica di un candidato non ha alcun significato giuridico, motivo per cui lo spostamento verso l'alto nelle elezioni maggioritarie sarebbe completamente estraneo al sistema e non può essere giustificato alla luce del requisito dell'elezione popolare diretta di cui all'articolo 149 cpv. 2 della Costituzione federale. In base a quanto detto, il

riferimento all'art. 46 cpv. 3 LDP deve estendersi anche all'art. 51 LDP, che prevede che nelle elezioni del Consiglio nazionale a maggioranza, anche le eventuali elezioni suppletive si svolgano secondo le stesse disposizioni, ossia sempre a maggioranza. Di conseguenza, se un seggio in una circoscrizione plurinominale è stato eccezionalmente assegnato in un'elezione maggioritaria a causa della mancanza di liste elettorali, e se questo seggio si rende vacante durante la legislatura, deve essere nuovamente assegnato in un'elezione maggioritaria.

BIBLIOGRAFIA E MATERIALI

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Botschaft betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26. November 1918, BBl 1918 Bd. V, S. 121 ff., abrufbar unter https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/1918/5_121_119_, besucht am 20.1.2023 (zit. Botschaft 1918).

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9. April 1975, BBl 1975 I, S. 1317 ff., abrufbar unter https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313, besucht am 20.1.2023 (zit. Botschaft 1975).

Eichenberger Reiner/Portmann Marco/Schafer Patricia/Stadelmann David, Mehrheitswahlen in Mehrpersonenwahlkreisen: Ein Schweizer Erfolgsrezept?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2021, S. 315 ff. (zit. Eichenberger et al.).

Garrone Pierre, L'election populaire en suisse, Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Genf 1990.

Gonin Luc, Droit constitutionnel suisse, Genf et al. 2021.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (zit. Hangartner et al.).

Hangartner Yvo, Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBl 2005, S. 217 ff.

Kaufmann Hans, Die Solothurnische Proporz-Novelle, Das Gesetz betreffend das proportionale Wahlverfahren vom 17. März 1895 und der Revisions-Entwurf vom 20. Mai 1903, ZSGV 1903–1904, S. 179 ff.

Kölz Alfred, Neue schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (zit. Kölz, Verfassungsgeschichte).

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 1987, S. 1 ff. (zit. Kölz, Wahlrecht).

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Volume I : L'Etat, 4. Aufl., Bern 2021 (zit. Malinverni et al.).

Marbach Julian, Die Ausgestaltung von Majorzwahlen, LeGes 2/2018.

Meyer Georg, Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1901.

Müller Peter Felix, Das Wahlsystem, Neue Wege der Grundlegung und Gestaltung, Zürich 1959.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988.

Schnewlin Bliss Meinrad, Das Verfahren zur Wahl des schweizerischen Nationalrates, Nach dem Bundesgesetz vom 14. Januar 1919, Bern 1946.

Töndury Andrea, «Die Proporzinitiative 2014» im Kanton Graubünden, ZGRG 2/2012, 64 ff. (zit. Töndury, Proporzinitiative).

Töndury Andrea, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, Eine ideengeschichtliche Spurensuch, Überlegungen mit Blick auf die schweizerische Verfassungsordnung, Zürich/St. Gallen, 2017 (zit. Töndury, Toleranz).

Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 47 LDP

Un commentario di Katja Gfeller

CITAZIONE SUGGERITA

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 47 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 47 BPR.

Capitolo 3: Sistema maggioritario

Art. 47 Procedura

[1] Nei circondari in cui si elegge un solo deputato, si può votare per qualsiasi persona eleggibile. È eletta la persona che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, decide la sorte.

[1bis] Il Cantone può pubblicare, in forma elettronica e nel Foglio ufficiale cantonale, tutte le candidature presentate all'autorità elettorale cantonale entro il quarantottesimo giorno precedente l'elezione. La pubblicazione indica almeno, per ogni candidato:

a. il cognome e il nome ufficiali;

b. il cognome e il nome con i quali la persona è politicamente o comunemente conosciuta;

c. il sesso;

d. l'indirizzo, incluso il numero postale di avviamento;

e. i luoghi d'origine, incluso il Cantone di appartenenza;

f. l'appartenenza partitica o a un gruppo politico; e

g. la professione.

[2] Il diritto cantonale può tuttavia prevedere l'elezione tacita se entro mezzogiorno del quarantottesimo giorno (settimo lunedì) precedente l'elezione è stata presentata all'autorità competente un'unica candidatura valida.

STRUTTURA

I. Storia delle origini ... 512
A. Voto a maggioranza in collegi uninominali ... 512
B. Elezioni silenziose ... 513
C. Procedura di registrazione volontaria ... 514
II. Significato della disposizione ... 515
A. Ambito di applicazione della procedura di voto a maggioranza ... 515
B. Maggioranza nonostante la rappresentanza proporzionale costituzionale ... 515
C. Uguaglianza elettorale e voto maggioritario ... 517
D. Sforzi di riforma ... 519
E. Confronto giuridico ... 519
1. Cantoni maggioritari senza elezioni silenziose ... 519
2. Cantoni a maggioranza con elezioni silenziose ... 520
a. Cantone Obvaldo ... 520
b. Cantone Nidvaldo ... 521
3. Procedura di registrazione volontaria ... 522
III. Commento al testo della norma ... 523
A. Procedura di voto a maggioranza (cpv. 1) ... 523
1. Circoscrizioni in cui deve essere eletto un solo membro del Consiglio nazionale (circoscrizioni uninominali; cantoni maggioritari) ... 523
2. Ogni eleggibile ... 524
3. Maggioranza relativa ... 525
4. Decisione per sorteggio in caso di parità di voti ... 525
B. Pubblicazione delle candidature (cpv. 1bis) ... 526
1. Procedura di registrazione e pubblicazione volontaria delle elezioni ... 526
2. Dati personali da pubblicare ... 528
C. Possibilità di voto silenzioso (cpv. 2) ... 528
1. Elezione silenziosa ... 528
2. Procedura di proposta elettorale ... 530
I materiali ... 532
Bibliografia ... 533

I. STORIA DELLE ORIGINI

A. Voto a maggioranza in collegi uninominali

1 Fino al 1918, tutti i membri del Consiglio nazionale erano eletti a maggioranza - con una maggioranza assoluta inizialmente fino a tre scrutini. Dopo il fallimento di due tentativi di introdurre la rappresentanza proporzionale nelle elezioni del Consiglio nazionale nel 1900 e nel 1910, la terza iniziativa sulla rappresentanza proporzionale fu accettata dal popolo e dai Cantoni il 13 ottobre 1918 e così il principio dell'elezione del Consiglio nazionale secondo il sistema della rappresentanza proporzionale fu ancorato nella Costituzione.

2 Tuttavia, la Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 1919, che attuava la nuova disposizione costituzionale, prevedeva già che nelle circoscrizioni che dovevano eleggere un solo rappresentante, l'elezione avvenisse a maggioranza relativa. Questa norma speciale per le circoscrizioni uninominali, che si discostava dal principio costituzionale e corrispondeva alla proposta del Consiglio federale, è stata mantenuta con l'emanazione dell'art. 47 LDP nel 1976 e in linea di principio si applica ancora oggi. La nuova procedura mista per l'elezione del Consiglio nazionale fu applicata per la prima volta nelle elezioni per il rinnovo generale (anticipato) del 1919, quando i Cantoni di Uri, Obvaldo, Nidvaldo, Zugo e Appenzello Interno erano collegi uninominali. Nel Cantone di Zugo, due seggi del Consiglio nazionale sono in palio dal 1922 e tre dal 1995. Il Cantone di Glarona è un collegio elettorale unico dal 1971 e il Cantone di Appenzello Esterno dal 2003.

3 Oltre alla rappresentanza proporzionale, l'adozione dell'iniziativa sulla rappresentanza proporzionale nel 1918 ha anche sancito nella legge costituzionale la divisione dei distretti elettorali che si applica ancora oggi e che corrisponde ai confini cantonali: ogni cantone e ogni semicantone forma un distretto elettorale per le elezioni del Consiglio nazionale. Prima del 1918, la determinazione delle circoscrizioni elettorali era di competenza del Parlamento e molti cantoni erano composti da più circoscrizioni elettorali.

4 Il sistema di distribuzione dei seggi del Consiglio nazionale tra le circoscrizioni secondo un numero fisso di ripartizione, introdotto al momento della fondazione dello Stato federale, è rimasto inizialmente inalterato con l'introduzione del sistema di rappresentanza proporzionale. Fino al 1963,

veniva eletto un membro del Consiglio nazionale ogni 20.000 anime (22.000 dal 1931 e 24.000 dal 1950) della popolazione totale, sebbene ogni cantone e semicantone avesse diritto ad almeno un seggio del Consiglio nazionale dal 1850 (la cosiddetta garanzia del seggio). Fino al 1963, le dimensioni del Parlamento erano determinate dalla popolazione totale e il numero totale di membri del Consiglio nazionale da eleggere variava di elezione in elezione. Solo dalle elezioni del Consiglio nazionale del 1963 si applica il numero fisso di 200 seggi del Consiglio nazionale, che sono distribuiti tra i cantoni in proporzione alla popolazione residente, per cui ogni cantone e semicantone ha ancora diritto ad almeno un seggio.

I cantoni maggioritari come collegi uninominali sono, in sintesi, il risultato della garanzia di seggi per ogni cantone e semicantone che esiste dal 1850, nonché della definizione dei confini cantonali come confini dei collegi elettorali nelle elezioni del Consiglio nazionale. 5

B. Elezioni silenziose

La possibilità di elezioni silenziose, ossia di elezioni senza scrutinio se nella procedura di proposta (anche di registrazione o preliminare) non pervengono più candidature rispetto ai seggi da assegnare, era già prevista dalla legge federale per i Cantoni a rappresentanza proporzionale al momento dell'introduzione della rappresentanza proporzionale, ma inizialmente era ancora esclusa nelle circoscrizioni uninominali. L'art. 47 cpv. 2 LDP, che oggi consente ai Cantoni a maggioranza maggioritaria di prevedere la possibilità di un'elezione tacita nella legge cantonale, è stato inserito nella LDP solo nel 1994 e risale alla mozione della Commissione "Elezioni tacite nei collegi uninominali". Oggi, ogni grande Cantone può prevedere le elezioni silenziose nella legge cantonale in base alla propria esperienza e alle proprie esigenze, oppure vietarle. Si è deciso di cantonalizzare la decisione sulla possibilità di un'elezione silenziosa dopo che, nella procedura di consultazione, la possibilità di un'elezione silenziosa secondo la legge federale era stata respinta con forza da tre (UR, GL, AI) degli allora cinque (UR, OW, NW, GL, AI) cantoni maggioritari. 6

La procedura di proposta, che rende possibile un'elezione silenziosa, inizialmente doveva durare fino al 30° giorno prima dell'elezione secondo la legge federale. Per un migliore coordinamento con i referendum cantonali, che a volte si svolgono contemporaneamente, il termine per la registrazione al 7

voto è stato anticipato al 48° giorno (7° lunedì) prima delle elezioni a partire dal 1° gennaio 2008, su richiesta dei Cantoni di maggioranza.

8 Dal 1995 e fino ad oggi, solo i due cantoni maggioritari Obvaldo e Nidvaldo conoscono la possibilità di un'elezione silenziosa del Consiglio nazionale. Tuttavia, ciò è avvenuto solo una volta dal 1995, ossia in occasione delle elezioni per il rinnovo generale del 1999 nel Cantone di Obvaldo.

9 Il Cantone di Appenzello Esterno, che dal 2003 è un'unica circoscrizione elettorale, dal 1919 al 2003 era un piccolo cantone a rappresentanza proporzionale con due o tre seggi. Durante questo periodo, le elezioni silenziose si sono verificate in circa la metà delle elezioni di rinnovo totali e quindi con una frequenza superiore alla media. Questo è politicamente indesiderabile, soprattutto per le temute ripercussioni sulle elezioni cantonali interne, motivo per cui nel Cantone di Appenzello Esterno si è rinunciato a prevedere la possibilità di elezioni tacite del Consiglio nazionale nella legge cantonale fino ad oggi.

C. Procedura di registrazione volontaria

10 Il 26 settembre 2014 è stato promulgato l'art. 47 cpv. 1bis LDP, che consente ai Cantoni a maggioranza senza base legale per un'elezione silenziosa di introdurre una procedura di registrazione volontaria. La modifica della legge risale all'interpellanza n. 12.3291 "Semplificazione delle elezioni del Consiglio nazionale nei Cantoni maggiori" dell'allora Consigliere nazionale dell'Appenzello Esterno Andrea Caroni. Secondo l'interpellanza, al momento di compilare le schede bianche, gli elettori nutrivano una notevole incertezza sui dati personali dei candidati. Per i candidati, la diffusione capillare delle informazioni su di loro ha comportato un grande esborso finanziario. Inoltre, gli Svizzeri all'estero non sono sufficientemente informati nel sistema attuale e sono quindi svantaggiati. Il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di intervenire, in particolare per quanto riguarda gli Svizzeri all'estero e il loro bisogno di informazioni sui candidati al Consiglio nazionale reperibili elettronicamente.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Ambito di applicazione della procedura di voto a maggioranza

Gli artt. 47 e segg. LDP si applicano nei Cantoni che, a causa della loro popolazione, possono delegare solo una persona al Consiglio nazionale. Dei 26 Cantoni, sei (UR, OW, NW, GL, AR, AI) sono attualmente cosiddetti collegi uninominali in cui il Consiglio nazionale è eletto a maggioranza ai sensi degli artt. 47 e segg. LDP. 11

Il campo di applicazione delle disposizioni sul voto a maggioranza va tuttavia oltre l'elezione del Consiglio nazionale nei Cantoni maggioritari. In particolare, il voto a maggioranza può avvenire anche nelle elezioni suppletive nei cantoni a rappresentanza proporzionale, ai sensi degli artt. 47 e segg. LDP. Secondo l'art. 56 cpv. 3 LDP, ciò avviene se un membro del Consiglio nazionale si ritira durante il mandato e 1.) il seggio non può essere occupato per successione, 2.) non si ricorre al diritto di nomina previsto dall'art. 56 cpv. 1 e 2 LDP e 3.) si deve occupare un solo seggio. Alla luce di questa cascata, non sorprende che nelle uniche tre elezioni suppletive tenutesi dal 1919 non vi sia mai stata un'elezione di maggioranza. 12

Inoltre, l'elezione dei membri del Consiglio nazionale nei Cantoni proporzionali avviene secondo il sistema maggioritario se non ci sono liste o se tutte le liste presentano una persona in meno rispetto al numero di mandati da assegnare. A fronte del crescente numero di candidati, la rilevanza pratica del voto a maggioranza nei cantoni a rappresentanza proporzionale è destinata a rimanere bassa in futuro. 13

B. Maggioranza nonostante la rappresentanza proporzionale costituzionale

Secondo l'art. 149 cpv. 2 frase 1 Cost. i membri del Consiglio nazionale sono eletti dal popolo con elezione diretta secondo il principio della rappresentanza proporzionale. I seggi del Consiglio nazionale sono ripartiti tra i Cantoni in base alla popolazione e ogni Cantone ha almeno un seggio. 14

Contrariamente all'art. 149 cpv. 2 frase 1 LDP, l'art. 47 cpv. 1 LDP prevede l'elezione del deputato o dei deputati a maggioranza relativa per i Cantoni che, a causa della scarsa popolazione, hanno un solo seggio in Consiglio 15

nazionale da occupare. Il voto a maggioranza nei collegi uninominali è quindi un'eccezione prevista dalla legge al principio costituzionale dell'elezione dei membri del Consiglio nazionale mediante rappresentanza proporzionale. Tuttavia, poiché i collegi uninominali in quanto tali sono, da un lato, una conseguenza della divisione dei distretti elettorali prevista dalla Costituzione (ogni Cantone forma un distretto elettorale, cfr. art. 149 cpv. 3 Cost.) e della garanzia dei seggi sancita dalla Costituzione (ogni Cantone ha almeno un seggio, cfr. art. 149 cpv. 4 frase 2 Cost.) e, dall'altro, la rappresentanza proporzionale non può essere attuata in modo significativo nei collegi uninominali - almeno all'interno della circoscrizione - l'elezione maggioritaria prevista dalla legge nei collegi uninominali può anche essere considerata come prevista dalla Costituzione. Inoltre, gli artt. 47 e ss. LDP sono autorevoli per le autorità che applicano la legge ai sensi dell'art. 190 Cost. A questo punto, tuttavia, va notato che se la procedura di ripartizione biproporzionale ("doppio Pukelsheim") fosse applicata in tutte le circoscrizioni, l'elezione di tutti i membri del Consiglio nazionale mediante rappresentanza proporzionale sarebbe in linea di principio possibile. In questo contesto, Weber auspica un chiarimento dell'art. 149 cpv. 2 frase 1 Cost. o il passaggio alla procedura del doppio Pukelsheim.

16 In Svizzera, le elezioni del Consiglio nazionale avvengono con una procedura elettorale mista, che contiene elementi sia del principio maggioritario che di quello della rappresentanza proporzionale. La percentuale di membri del Consiglio nazionale eletti con voto maggioritario è attualmente del 3% (sei deputati su 200), mentre la percentuale di eletti con voto maggioritario è del 23% (sei cantoni su 26).

17 Nell'elezione maggioritaria, i voti espressi sono assegnati direttamente a persone specifiche e non vengono prima distribuiti alle liste. In questo senso, la procedura di elezione maggioritaria può essere descritta come un'elezione di personalità (anche personale), che promuove la selezione dei deputati secondo criteri personali e favorisce l'elezione di personalità forti. L'affiliazione partitica non gioca lo stesso ruolo nelle elezioni maggioritarie come nella rappresentanza proporzionale, come si evince dal fatto che tutti i membri del Consiglio nazionale negli attuali collegi uninominali non appartengono attualmente al gruppo parlamentare più forte del parlamento cantonale. Ciononostante, per molti elettori l'appartenenza a un determinato

partito sarà probabilmente un criterio elettorale decisivo anche nella procedura elettorale maggioritaria.

C. Uguaglianza elettorale e voto maggioritario

Le procedure elettorali devono essere concepite in modo tale da garantire l'uguaglianza dei diritti elettorali richiesta dall'articolo 34 della Cost. con le sue tre componenti, l'uguaglianza del valore di conteggio, della forza di voto e del valore di successo. L'uguaglianza dei valori di conteggio richiede che tutti i voti siano formalmente trattati allo stesso modo durante il conteggio. L'uguaglianza della forza di voto o del peso del voto garantisce che ogni elettore non solo abbia il suo voto contato, ma che venga utilizzato allo stesso modo di tutti gli altri voti. Infine, l'uguaglianza del valore di successo mira a garantire che tutti i voti abbiano lo stesso successo, ossia che contribuiscano materialmente e in egual misura al risultato elettorale e siano presi in considerazione nella distribuzione dei mandati. Il sistema prevede che il numero di voti senza peso sia limitato a un minimo e, in linea di principio, ha carattere circoscrizionale. Secondo il Tribunale federale, le procedure elettorali devono rispettare il principio dell'uguaglianza elettorale, indipendentemente dal fatto che siano basate sulla rappresentanza proporzionale, sulle elezioni maggioritarie o su un sistema misto. Secondo il Tribunale federale, tutti e tre gli aspetti dell'uguaglianza elettorale devono essere garantiti il più possibile, indipendentemente dalla procedura elettorale. Mentre l'uguaglianza dei valori di conteggio ha un carattere assoluto, alcune restrizioni all'uguaglianza dei valori di voto e di successo possono essere giustificate da motivi di fatto. 18

Nel voto di maggioranza, che si applica alle elezioni del Consiglio nazionale nei collegi uninominali, viene eletta la persona che riceve il maggior numero di voti. Tutti i voti che vanno a persone che non riescono a raccogliere la maggioranza dei voti non vengono presi in considerazione nella distribuzione dei mandati e rimangono senza peso. Nel caso delle elezioni maggioritarie, i voti dei candidati sconfitti non possono essere presi in considerazione a causa del sistema, il che significa che l'uguaglianza dei valori di successo è compromessa. Tuttavia, il fatto che i voti dei candidati sconfitti non vengano presi in considerazione è una caratteristica essenziale del sistema maggioritario, motivo per cui l'applicazione dell'uguaglianza dei valori di 19

successo da parte del Tribunale federale alle procedure maggioritarie e miste è stata criticata dagli studiosi.

20 Oltre all'uguaglianza dei risultati, nelle elezioni del Consiglio nazionale non è possibile garantire l'uguaglianza del potere di voto in tutte le circoscrizioni. Quest'ultima è distorta dalla garanzia del seggio di ogni Cantone sancita dall'art. 149 cpv. 4, frase 2, della Cost. Il potere di voto degli elettori dei collegi uninominali scarsamente popolati è notevolmente superiore a quello degli elettori dei Cantoni più popolosi. La garanzia dei seggi e quindi anche la distorsione dell'uguaglianza del potere di voto che ne deriva è - come la divisione dei distretti elettorali in quanto tale - di origine federale e inerente alla Costituzione stessa. Pertanto, deve essere giudicata come costituzionale.

21 Anche se il Tribunale federale ha già fatto riferimento alle elezioni del Consiglio nazionale in varie occasioni nel valutare i sistemi elettorali cantonali, non si è pronunciato sulla costituzionalità del sistema elettorale misto del Consiglio nazionale previsto dagli artt. 16 e segg. LDP e, in particolare, sulla sua compatibilità con i requisiti di uguaglianza elettorale. Tuttavia, ha chiarito che la giurisprudenza sulla costituzionalità dei sistemi elettorali parlamentari cantonali non può essere trasferita a livello federale senza ulteriori approfondimenti, poiché l'elezione di un deputato cantonale differisce sotto vari aspetti da quella di un membro del Consiglio nazionale. Il Tribunale federale ha inoltre sottolineato che la procedura di elezione del Consiglio nazionale è costituzionalmente regolata nelle sue caratteristiche principali dall'art. 149 della Costituzione federale e ha sollevato la questione se l'art. 149 della Costituzione federale, nel senso di una lex specialis, giustifichi costituzionalmente anche una restrizione dell'art. 34 della Costituzione federale per le elezioni del Consiglio nazionale. La dottrina è unanimemente favorevole alla natura speciale dell'art. 149 Cost. rispetto all'art. 34 Cost. e, in questo senso, alla costituzionalità delle restrizioni all'uguaglianza elettorale derivanti dall'art. 149 Cost. A prescindere dalla valutazione della costituzionalità, le autorità che applicano la legge sono vincolate dal regolamento federale sulla base dell'art. 190 Cost. Il modo in cui la procedura di elezione del Consiglio nazionale, costituzionalmente regolata nelle sue caratteristiche fondamentali, deve essere concepita in termini concreti, è di conseguenza deciso dal legislatore federale e quindi, in ultima analisi, è una questione politica.

D. Sforzi di riforma

Sullo sfondo dei danni all'uguaglianza elettorale derivanti dall'attuale divisione dei distretti elettorali e dall'attuale sistema elettorale del Consiglio nazionale, ci sono stati diversi appelli in politica per una modifica dell'elezione dei deputati del Consiglio nazionale a livello nazionale secondo il doppio Pukelsheim. Il doppio Pukelsheim funzionerebbe anche nei collegi uninominali grazie alla procedura di ripartizione in due fasi (ripartizione superiore: distribuzione dei seggi a livello nazionale tra i partiti; ripartizione inferiore: distribuzione dei mandati tra i Cantoni in proporzione alla forza dei partiti partecipanti all'elezione), ma ci sarebbe un trasferimento dei voti oltre i confini dei collegi o dei Cantoni. Finora, tutte le mozioni parlamentari sono state respinte dal primo Consiglio che le ha trattate - in ogni caso con riferimento alla posizione speciale storicamente e federalmente determinata dei Cantoni come circoscrizioni. 22

E. Confronto giuridico

Dal 2003, i Cantoni di Uri, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Appenzello Esterno e Appenzello Interno sono circoscrizioni uninominali. Nelle elezioni per il rinnovo generale del 2023, anche in questi Cantoni sarà eletto un solo membro del Consiglio nazionale. 23

Nei Cantoni di Uri e Appenzello Interno, gli elettori sono in linea di principio obbligati a votare per l'elezione del membro del Consiglio nazionale. Tale obbligo di voto previsto dalla legge è compatibile con il postulato del libero diritto di voto. Tuttavia, non è prevista l'obbligatorietà del voto, ossia l'obbligo di votare sotto pena di legge. 24

In linea di principio, gli attuali Cantoni a maggioranza maggioritaria possono essere suddivisi in un gruppo senza (UR, GL, AR, AI) e in un gruppo con (OW e NW) la possibilità di voto tacito, in base alle basi legali cantonali che specificano la procedura di elezione del Consiglio nazionale. 25

1. Cantoni maggioritari senza elezioni silenziose

Le caratteristiche fondamentali della procedura di elezione del Consiglio nazionale nei Cantoni che non dispongono di una base giuridica per le elezioni silenziose del Consiglio nazionale derivano dalla legge federale. Le ulteriori disposizioni cantonali applicabili (cfr. art. 83 LDP) riguardano 26

principalmente questioni organizzative come la composizione e i compiti degli uffici elettorali e la procedura per il voto anticipato e per corrispondenza (seggi elettorali, luoghi di voto e monitoraggio, materiale di voto, scrutinio, motivi di invalidità, determinazione e proclamazione dei risultati), che i Cantoni sono tenuti a disciplinare ai sensi dell'art. 7 cpv. 4 e dell'art. 8 cpv. 1 LDP.

2. Cantoni a maggioranza con elezioni silenziose

27 Le disposizioni di cui sopra devono essere riprese dalla legge cantonale anche nei Cantoni con elezioni silenziose. A differenza dei Cantoni senza possibilità di elezioni silenziose, nei Cantoni con possibilità di elezioni silenziose esiste una procedura di registrazione obbligatoria (procedura di proposta), che per legge federale dura fino alle ore 12.00 del 48° giorno prima delle elezioni, ma che per il resto deve essere regolata dal diritto cantonale. Le disposizioni cantonali sulla procedura di registrazione nei due cantoni di Obvaldo e Nidvaldo coincidono in larga misura con gli artt. 21 e seguenti della Corte costituzionale federale. LDP, che regolano la procedura di proposta elettorale nei cantoni a rappresentanza proporzionale.

a. Cantone Obvaldo

28 La legge di Obvaldo regola la procedura di proposta elettorale e il silenzio elettorale per il Consiglio nazionale all'art. 53a AG/OW. Di conseguenza, otto settimane prima della domenica delle elezioni, il governo cantonale invita gli elettori a presentare proposte elettorali, che possono essere presentate fino alle ore 12.00 del 48° giorno prima delle elezioni, ai sensi dell'art. 47 cpv. 2 LDP.

29 Ogni proposta elettorale deve essere firmata da almeno cinque elettori residenti nel Cantone. La formulazione di questo regolamento cantonale solleva la questione se anche gli Svizzeri all'estero che non risiedono nel Cantone ma all'estero abbiano il diritto di firmare le proposte elettorali per l'elezione del Consiglio nazionale nel Cantone di Obvaldo. Secondo l'autore e anche il servizio giuridico della Cancelleria di Stato del Cantone di Obvaldo, ciò deve essere affermato con riferimento alla legge di livello superiore. Secondo l'art. 40 cpv. 2 della Cost. la Confederazione è responsabile dell'emanazione di norme sui diritti e i doveri degli Svizzeri all'estero, anche per quanto riguarda l'esercizio dei diritti politici nella Confederazione.

Secondo l'art. 16 cpv. 1 ASG, gli Svizzeri all'estero che hanno compiuto 18 anni possono votare alle elezioni federali e ai referendum. L'esclusione degli Svizzeri all'estero dal diritto di voto e di eleggibilità è inoltre disciplinata in modo definitivo dalla legge federale all'art. 17 LSG. Di conseguenza, la legge del Cantone di Obvaldo deve essere interpretata in conformità con la legge federale in modo tale che anche i cittadini obvaldesi residenti all'estero abbiano in linea di principio il diritto di firmare proposte elettorali per l'elezione del Consiglio nazionale. Il diritto di voto dei cittadini svizzeri residenti all'estero, garantito dalla legge federale, non può essere limitato dalla regolamentazione cantonale della procedura di registrazione. Questa interpretazione della legge cantonale è supportata anche dal fatto che gli Svizzeri all'estero hanno il diritto di firmare proposte elettorali anche nei Cantoni con rappresentanza proporzionale. Non si ravvisano ragioni di fatto per un approccio diverso al diritto di firma degli Svizzeri all'estero nei Cantoni con voto maggioritario e silenzioso.

I candidati devono essere elencati nel modulo di candidatura con cognome, nome, professione e indirizzo di residenza; se necessario, deve essere indicato l'anno di nascita. Ogni candidato deve confermare per iscritto la propria accettazione della candidatura. In assenza di tale conferma, il nome del candidato sarà cancellato. Se entro il termine ultimo per la presentazione delle candidature, il 48° giorno prima dell'elezione, viene presentata una sola candidatura valida, il governo cantonale dichiara eletta la persona designata. 30

b. Cantone Nidvaldo

Nel Cantone di Nidvaldo, l'elezione tacita del Consiglio nazionale è disciplinata dall'art. 2 LDP. Per i requisiti di validità di una candidatura e quindi per i requisiti di una proposta elettorale, l'art. 2 cpv. 3 EG LDP fa riferimento all'art. 60 WAG/NW. Di conseguenza, una proposta elettorale deve essere firmata da almeno cinque cittadini attivi, indicando il proprio cognome, nome, anno di nascita e indirizzo di residenza. Ogni cittadino attivo può cofirmare una sola proposta elettorale per ogni elezione. 31

Secondo la Costituzione cantonale, la cittadinanza attiva comprende tutte le persone che hanno la cittadinanza svizzera, sono legalmente stabilite nel Cantone, hanno compiuto 18 anni e non sono state private della cittadinanza attiva dalla legislazione. Come nel Cantone di Obvaldo, il regolamento cantonale sulla procedura di proposta elettorale potrebbe, in base alla sua 32

formulazione, essere inteso come un'esclusione degli Svizzeri all'estero che non sono legalmente stabiliti nel Cantone dal diritto di firmare proposte elettorali nelle elezioni del Consiglio nazionale. Secondo l'opinione dell'autore già espressa in merito al regolamento di Obvaldo, e anche secondo l'amministratore distrettuale di Nidvaldo, un tale regolamento cantonale non sarebbe tuttavia compatibile con la legge federale di livello superiore, che concede agli Svizzeri all'estero il diritto di voto alle elezioni del Consiglio nazionale. L'amministratore distrettuale di Nidvaldo ha quindi sottolineato che la Costituzione cantonale e la legge elettorale e di voto cantonale regolano fondamentalmente le elezioni (e le votazioni) cantonali. Non era intenzione del legislatore cantonale limitare il diritto di voto degli Svizzeri all'estero alle elezioni del Consiglio nazionale con il riferimento all'art. 2 comma 3 LDP. Come nel Cantone di Obvaldo, anche nel Cantone di Nidvaldo gli Svizzeri all'estero hanno quindi il diritto di firmare proposte elettorali.

33 I candidati devono essere indicati nella proposta elettorale con cognome, nome, professione, anno di nascita e indirizzo di residenza. Ogni persona proposta deve confermare per iscritto sulla proposta elettorale la propria accettazione di un'eventuale elezione. L'Ufficio elettorale cantonale verifica l'ammissibilità dei candidati e l'eleggibilità delle persone proposte. Le candidature presentate da persone non ammissibili vengono eliminate; i nomi delle persone candidate che non hanno la capacità di candidarsi vengono cancellati. Se entro le ore 12.00 del 48° giorno precedente l'elezione viene registrata una sola candidatura valida, il governo cantonale dichiara eletta tale persona.

3. Procedura di registrazione volontaria

34 Una procedura di registrazione volontaria e di annuncio delle candidature ai sensi dell'art. 47 cpv. 1bis LDP è attualmente conosciuta solo nel Cantone di Glarona. I candidati alle cariche nel Cantone di Glarona possono registrare la propria candidatura al Consiglio nazionale presso la Cancelleria di Stato del Cantone di Glarona entro l'ottavo lunedì precedente il giorno della votazione. Oltre alla carica ricercata, alla Cancelleria di Stato devono essere comunicati il cognome, il nome, il sesso, la data di nascita, il luogo di origine (compresa l'appartenenza cantonale), l'occupazione e il luogo di residenza (compreso il codice postale) del candidato. La candidatura deve poi essere confermata con una firma. La Cancelleria di Stato provvede poi a informare adeguatamente

l'elettorato delle candidature notificate entro i termini, di norma pubblicandole sul sito web del Cantone. Tuttavia, nonostante la procedura di registrazione volontaria, tutte le persone idonee possono essere elette al ballottaggio.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Procedura di voto a maggioranza (cpv. 1)

1. Circoscrizioni in cui deve essere eletto un solo membro del Consiglio nazionale (circoscrizioni uninominali; cantoni maggioritari)

I collegi elettorali per le elezioni del Consiglio nazionale sono i Cantoni. Il termine cantoni comprende anche gli ex semicantoni. I 200 seggi del Consiglio nazionale sono distribuiti tra i Cantoni in base alla popolazione e ogni Cantone ha almeno un seggio. Il fattore decisivo è la quota dei Cantoni rispetto alla popolazione residente permanente della Svizzera, compresi quindi i residenti stranieri che non hanno diritto di voto e i minori. Tuttavia, il numero di Svizzeri all'estero aventi diritto di voto nel rispettivo Cantone non viene preso in considerazione. Sulla base dei dati relativi alla popolazione residente permanente e tenendo conto della garanzia di seggio di ciascun Cantone, il Consiglio federale stabilisce con effetto vincolante il numero di seggi da assegnare ai singoli Cantoni nelle successive elezioni per il rinnovo generale del Consiglio nazionale. 35

I Cantoni con un numero relativamente basso di residenti permanenti hanno diritto ad almeno un seggio in Consiglio nazionale, che deve essere assegnato a maggioranza ai sensi dell'art. 47 cpv. 1 LDP. Tali collegi uninominali o cantoni maggioritari saranno i cantoni di Uri, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Appenzello Esterno e Appenzello Interno nelle elezioni per il rinnovo generale del 2023. I dati relativi alla popolazione residente permanente dei Cantoni di Uri, Obvaldo, Glarona e Appenzello Interno sono inferiori al dato di ripartizione, il che significa, da un lato, che questi Cantoni rimarrebbero a mani vuote senza la garanzia di un seggio e, dall'altro, che la popolazione residente di questi Cantoni sarebbe sovrarappresentata nel Consiglio nazionale, il che comprometterebbe la parità di potere di voto. 36

2. Ogni eleggibile

37 A differenza dei cantoni a rappresentanza proporzionale, nell'elezione maggioritaria non ci sono liste (di partito). In linea di principio, i voti possono essere espressi per qualsiasi persona eleggibile. Secondo l'art. 143 della Cost. tutte le persone aventi diritto di voto sono eleggibili al Consiglio nazionale. Ai sensi dell'art. 136 cpv. 1 Cost. hanno diritto di voto tutti i cittadini svizzeri che hanno compiuto 18 anni e che non sono incapaci di intendere e di volere per malattia mentale o incapacità di intendere e di volere. Sono escluse dal diritto di voto e di eleggibilità le persone sottoposte a tutela globale per incapacità permanente o rappresentate da una persona autorizzata a dare disposizioni. Hanno diritto di voto alle elezioni del Consiglio nazionale anche i cittadini svizzeri all'estero che hanno compiuto 18 anni e che non sono esclusi dal diritto di voto. A tal fine non è necessaria la registrazione presso la rappresentanza svizzera all'estero ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LSG. Solo l'esercizio del diritto di voto da parte degli Svizzeri all'estero, ma non l'eleggibilità, richiede la registrazione.

38 Il diritto di voto e di elezione in ambito federale, e quindi anche l'eleggibilità alle elezioni del Consiglio nazionale, è regolato in via definitiva dalla legge federale. I Cantoni non possono stabilire ulteriori requisiti di eleggibilità - come un limite di età o un requisito di residenza in Svizzera o nel Cantone - o discostarsi in altro modo dai requisiti previsti dalla legge federale.

39 Per i cantoni a maggioranza che prevedono la possibilità di un'elezione tacita nella legge cantonale (attualmente NW e OW), occorre specificare che, per quanto riguarda l'eleggibilità, ogni persona idonea può essere candidata. Tuttavia, se più persone sono state nominate validamente e in tempo utile e il silenzio-assenso è quindi escluso, possono essere votate solo le persone i cui nomi sono prestampati sulla scheda elettorale e che sono state nominate in forma corretta e in tempo utile (il cosiddetto numerus clausus). I voti espressi per candidati i cui nomi non sono prestampati non sono validi. In questo senso, c'è un allineamento con il sistema di rappresentanza proporzionale.

40 Da non confondere con l'eleggibilità è l'incompatibilità. Incompatibilità significa che una persona non può esercitare contemporaneamente due funzioni ufficiali o una funzione ufficiale e una determinata attività privata. Una persona che esercita una funzione incompatibile con una determinata

carica può anche essere eleggibile per quella carica. Tuttavia, dopo l'elezione alla carica, deve rinunciare a una delle funzioni incompatibili.

3. Maggioranza relativa

Nei cantoni maggioritari, viene eletto chi riceve il maggior numero di voti. Di conseguenza, l'elezione avviene con la maggioranza relativa dei voti in una scheda. A differenza dell'elezione maggioritaria consueta in Svizzera, che prevede la maggioranza assoluta al primo scrutinio e la maggioranza relativa al secondo, l'elezione al Consiglio nazionale nei collegi uninominali non richiede la maggioranza dei voti, ma "semplicemente" il maggior numero di voti validi al primo e anche unico scrutinio. 41

Questa atipicità del voto a maggioranza relativa in un solo scrutinio si spiega con il tentativo del governo federale di tenere le elezioni del Consiglio nazionale a livello nazionale in un'unica data. 42

4. Decisione per sorteggio in caso di parità di voti

Se due persone eleggibili hanno ottenuto lo stesso numero di voti, l'elezione o la non elezione viene decisa per sorteggio. Anche se le elezioni del Consiglio nazionale sono elezioni federali, il sorteggio deve essere effettuato nel Cantone interessato per ordine del governo cantonale e non per ordine del Consiglio federale. La legge cantonale stabilisce quale autorità cantonale estrae il sorteggio su ordine del governo cantonale. Il sorteggio deve effettivamente garantire a entrambi i candidati la stessa probabilità (50%-50%) di essere eletti e, in linea di principio, deve essere effettuato manualmente. L'uso di mezzi tecnici nel sorteggio richiede l'approvazione preventiva del Consiglio federale. 43

L'elemento casuale insito nel sorteggio può apparire come un "corpo estraneo" all'interno della procedura di elezione del Consiglio nazionale, altrimenti rigorosamente formale. Tuttavia, il sorteggio consente di evitare un'estrazione a sorte separata da parte degli elettori aventi diritto e il conseguente ritardo del processo elettorale. Il sorteggio in quanto tale è inoppugnabile anche dal punto di vista del principio di democrazia e di uguaglianza dei diritti elettorali. 44

In relazione alle elezioni di rinnovo generale del 23 ottobre 2011 e alla parità di voti di due candidati al Consiglio nazionale nel Canton Ticino, il Tribunale 45

federale ha dovuto pronunciarsi sul diritto al riconteggio in caso di parità di voti nelle elezioni del Consiglio nazionale. Il Tribunale federale è giunto alla conclusione che il riconteggio delle elezioni e delle votazioni federali è regolato in modo definitivo dall'art. 11 VPR, per cui un risultato ravvicinato o un pareggio non può di per sé giustificare una richiesta di riconteggio. Di conseguenza, oltre al risultato ravvicinato o al pareggio, devono essere presentati indizi concreti di un conteggio errato o di un comportamento illecito da parte degli organi responsabili. Se non vi sono tali motivi di sospetto, non si procederà a un riconteggio, ma - in caso di parità - a una decisione diretta per sorteggio.

B. Pubblicazione delle candidature (cpv. 1bis)

1. Procedura di registrazione e pubblicazione volontaria delle elezioni

46 A differenza delle elezioni proporzionali, che richiedono la registrazione preventiva dei candidati al fine di determinare le liste, le grandi elezioni possono in linea di principio svolgersi senza una procedura di registrazione preventiva e senza una notifica formale delle proposte elettorali. Il gruppo di candidati è aperto e qualsiasi persona (eleggibile) può essere iscritta sulla scheda elettorale durante lo scrutinio - fatta salva la procedura di registrazione obbligatoria nel caso della possibilità di un'elezione silenziosa. Per motivi pratici, tuttavia, un annuncio non formale di candidati da parte di singoli partiti e gruppi avviene di solito prima del voto, anche nelle elezioni maggioritarie. Già nella sentenza DTF 113 Ia 291 E. 3a, la Corte Suprema Federale ha affermato che "idealmente, il cittadino dovrebbe essere in grado di esprimere, diffondere e discutere tutte le informazioni su tutti i possibili candidati con piena parità di opportunità tra di loro, di considerare i vantaggi e gli svantaggi e di decidere solo sulla base di queste informazioni".

47 L'art. 47 cpv. 1bis LDP consente ai Cantoni che non hanno una base legale per le elezioni silenziose e quindi non hanno una procedura di registrazione obbligatoria di introdurre una procedura di registrazione volontaria e formale. A differenza dell'elezione tacita, questa non richiede necessariamente una base giuridica cantonale e può essere introdotta direttamente sulla base del diritto federale. Se esiste la possibilità di una registrazione formale, i candidati alle cariche possono registrare la propria candidatura presso l'autorità elettorale cantonale fino al 48° giorno prima del giorno delle elezioni,

dopodiché l'autorità elettorale cantonale pubblica almeno le informazioni di cui alle lettere a-g sulle candidature ricevute per via elettronica e nel bollettino ufficiale cantonale. I Cantoni che hanno una procedura di registrazione volontaria sono invitati dalla Cancelleria federale - così come i Cantoni con voto silenzioso - a notificare all'ufficio di registrazione congiunto della Cancelleria federale e dell'Ufficio federale di statistica le candidature in formato elettronico e a inviargli la relativa pubblicazione sul Foglio ufficiale.

La procedura di registrazione prevista dall'art. 47 cpv. 1bis LDP è volontaria sotto due aspetti: da un lato, i Cantoni a maggioranza senza elezione tacita sono liberi di introdurre una procedura di registrazione. Non sono obbligati a farlo. Se un Cantone maggiore prevede la possibilità di registrazione, anche i candidati alle cariche sono liberi di registrare la propria candidatura in anticipo. In occasione dello scrutinio, indipendentemente da una procedura di registrazione volontaria, è comunque possibile votare per ogni persona avente diritto e non solo per le persone registrate. Una procedura di registrazione obbligatoria, come avviene nella maggior parte dei Cantoni con la possibilità di uno scrutinio silenzioso, non sarebbe compatibile nei Cantoni maggioritari senza scrutinio silenzioso con il requisito della legge federale secondo cui, in linea di principio, tutti gli aventi diritto al voto sono eleggibili. 48

L'art. 47 cpv. 1bis LDP è stato introdotto a causa della crescente necessità degli elettori - soprattutto quelli residenti all'estero - di avere informazioni sui candidati alle cariche. Nei Cantoni a rappresentanza proporzionale, l'esigenza di informazione degli elettori è facilmente soddisfatta dal diritto di consultare e pubblicare le liste, e nei Cantoni a maggioranza con elezione tacita, anche le candidature sono rese pubbliche. Al contrario, prima dell'entrata in vigore dell'art. 47 cpv. 1bis LDP, alle autorità dei cantoni maggioritari senza voto silenzioso era vietato preparare informazioni sulle candidature esistenti a causa del dovere di neutralità dello Stato nelle elezioni. Il conflitto di obiettivi tra la neutralità dello Stato e un minimo di informazioni sulle candidature reperibili elettronicamente ai fini della formazione della volontà politica dovrebbe essere affrontato dall'art. 47 cpv. 1bis LDP. 49

Il Consiglio federale è d'accordo quando afferma nel suo messaggio sull'art. 47 cpv. 1bis LDP che l'uso di schede elettorali prestampate con tutte le candidature registrate e righe vuote per l'elenco scritto a mano di qualsiasi altra persona eleggibile sarebbe "problematico" a causa della rigorosa neutralità richiesta nel periodo precedente le elezioni. L'uso di schede 50

prestampate in una procedura di registrazione volontaria non è previsto dalla legge e tale influenza ufficiale sulle elezioni non sarebbe oggettivamente giustificabile - a differenza di quanto avviene nei Cantoni che conoscono la possibilità di un'elezione silenziosa con una procedura di registrazione obbligatoria. L'uso di schede non ufficiali (prestampate), consentito nelle elezioni del Consiglio degli Stati a seconda della legge cantonale, è escluso nelle elezioni del Consiglio nazionale a causa dell'uso obbligatorio di schede ufficiali.

2. Dati personali da pubblicare

51 Se un grande cantone ha una procedura di registrazione volontaria, almeno il cognome e il nome ufficiali (lettera a), il nome con cui la persona è conosciuta politicamente o nella vita quotidiana (lettera b), il sesso (lettera c), l'indirizzo di residenza, compreso il codice postale (lettera d), le città di residenza, compresa l'affiliazione cantonale (lettera e), l'affiliazione a un partito o a un raggruppamento politico (lettera f) e l'occupazione (lettera g) devono essere resi noti per via elettronica e nel bollettino ufficiale cantonale.

52 Questo elenco corrisponde in larga misura a quello dell'art. 22 cpv. 2 LDP relativo alle informazioni sui candidati richieste nelle proposte elettorali nei Cantoni a rappresentanza proporzionale. Tuttavia, le disposizioni perseguono scopi diversi: mentre la divulgazione dei dati personali nei cantoni maggioritari ha come scopo principale quello di informare gli elettori sui candidati alle cariche, i dati personali nei cantoni a rappresentanza proporzionale servono principalmente a verificare l'eleggibilità dei candidati e a prevenire le candidature multiple. Queste diverse finalità sono probabilmente anche il motivo per cui nei cantoni maggioritari devono essere pubblicati almeno, cioè tutti, i dati personali elencati, mentre nei cantoni a rappresentanza proporzionale possono essere pubblicate solo le proposte elettorali depurate (cioè le liste) con il cognome e il nome ufficiale, l'anno di nascita, le città di provenienza e il luogo di residenza dei candidati.

C. Possibilità di voto silenzioso (cpv. 2)

1. Elezione silenziosa

53 Ai sensi dell'art. 47 cpv. 2 LDP, la legge cantonale può prevedere un'elezione silenziosa. Un'elezione tacita significa che i candidati a una carica sono

dichiarati eletti da un'autorità in un atto amministrativo se nella procedura di registrazione elettorale che precede l'elezione non sono state proposte più persone rispetto ai seggi da assegnare. Le persone nominate attraverso le proposte elettorali degli aventi diritto al voto nella procedura di registrazione sono dichiarate elette senza che gli aventi diritto al voto votino alle urne o per posta. Se si verificano elezioni silenziose, ci sono regolarmente accordi tra i partiti politici che le sostengono.

Le elezioni silenziose sono giudicate in modo diverso dalla dottrina. Ad esse 54
non viene riconosciuta la stessa legittimità democratica delle elezioni popolari vere e proprie, motivo per cui sono talvolta considerate in modo critico, soprattutto per quanto riguarda l'elezione dei parlamenti. Weber è favorevole all'abolizione della possibilità di elezioni silenziose nelle elezioni del Consiglio nazionale in generale, ma almeno nei Cantoni maggioritari. Se la possibilità di elezioni silenziose del Consiglio nazionale viene mantenuta, si dovrebbe inserire una base giuridica corrispondente nell'art. 149 cpv. 2 Cost. In generale, tuttavia, le elezioni silenziose sono tollerate per ragioni di praticabilità e di economia procedurale, poiché non si dovrebbe procedere al ballottaggio se non ci sono più candidati disponibili rispetto ai seggi da assegnare. Anche il Tribunale federale ammette l'ammissibilità delle elezioni silenziose, a condizione che gli elettori siano sufficientemente informati in anticipo della possibilità di tali elezioni e della necessità di presentare proposte elettorali in tempo utile (procedura di registrazione obbligatoria).

Mentre l'elezione tacita dei membri del Consiglio nazionale nei Cantoni a 55
rappresentanza proporzionale è stata prevista dalla legge federale fin dall'introduzione del sistema di rappresentanza proporzionale, inizialmente era esclusa nei Cantoni maggioritari, "poiché l'intera procedura di proposta applicabile e sviluppata nella rappresentanza proporzionale non svolge un ruolo nelle elezioni maggioritarie". Solo con la promulgazione dell'art. 47 cpv. 2 LDP nel 1994 sono state create le condizioni per un'elezione silenziosa nei cantoni maggioritari. Tuttavia, a differenza di quanto avviene nel caso della rappresentanza proporzionale, la decisione sulla possibilità di un'elezione tacita non è stata presa dal legislatore federale, ma lasciata ai Cantoni maggiori (la cosiddetta cantonalizzazione). Un'elezione silenziosa è quindi possibile nei cantoni maggioritari solo se ciò è espressamente previsto dalla legge cantonale. È preferibile una regolamentazione cantonale a livello legislativo, soprattutto perché riguarda l'esercizio dei diritti politici. Tuttavia,

in relazione alle elezioni del governo cantonale nel Cantone di Berna, il Tribunale federale ha ritenuto ammissibile anche una regolamentazione a livello di ordinanza.

56 L'ultima volta che c'è stata un'elezione silenziosa del Consiglio nazionale è stata in occasione delle elezioni generali del 2007 nel Cantone di Nidvaldo.

2. Procedura di proposta elettorale

57 Affinché un'elezione tacita abbia luogo, è necessario che una procedura di proposta elettorale preceda l'elezione. Solo in questo modo è possibile determinare il numero di candidature, dichiarare un'unica candidatura valida, se presente, come eletta a scrutinio segreto o altrimenti programmare una votazione. D'altra parte, il fatto che una procedura di registrazione elettorale abbia carattere obbligatorio e - in caso di più candidature - porti a un numerus clausus di candidature valide non è obbligatorio e non era previsto quando l'art. 47 cpv. 2 LDP è stato introdotto nel 1994. È solo dal 2008 che esiste un requisito vincolante per le proposte elettorali in caso di più candidature valide, soprattutto perché ai sensi dell'art. 50 cpv. 1 e cpv. 3 lett. a LDP tutti i candidati proposti in tempo utile devono essere elencati sulla scheda elettorale in forma prestampata e i voti espressi per le candidature non prestampate non sono validi.

58 I vantaggi di una procedura di registrazione risiedono principalmente nella trasparenza anticipata per gli aventi diritto al voto sui candidati alle elezioni, nonché nell'evitare incertezze nel conteggio (di nomi che non sono noti nei dettagli). Inoltre, si può creare la certezza che i candidati prescelti accettino effettivamente l'elezione.

59 La procedura di nomina è regolata in dettaglio per la rappresentanza proporzionale a livello federale. Per i Cantoni maggioritari con elezione tacita, invece, la legge federale stabilisce solo la data di chiusura delle candidature il 48° giorno (7° lunedì) prima dell'elezione, alle ore 12.00. Per il resto, la LDP non contiene alcuna disposizione sulla procedura di candidatura nei collegi uninominali né un riferimento alle disposizioni in materia di rappresentanza proporzionale. In linea di principio, i consigli di maggioranza, che consentono l'elezione silenziosa, devono emanare le norme procedurali necessarie in una legge formale. Nel farlo, devono rispettare i requisiti per la procedura di nomina che già derivano dall'articolo 34 della Cost. e, ad esempio, garantire

che gli aventi diritto al voto abbiano tempo sufficiente per presentare le candidature. Se la procedura di nomina non è regolamentata in modo definitivo nella legge cantonale, in considerazione dell'armonizzazione della procedura di elezione maggioritaria a scrutinio silenzioso con la procedura di rappresentanza proporzionale, l'applicazione analoga degli artt. 21 e segg. LDP e degli artt. 8a e segg. VPR sulla procedura di proposta nei cantoni a rappresentanza proporzionale.

A questo punto, si fa riferimento solo ad alcune "particolarità principali" derivanti dal diritto federale in merito alla procedura di proposta: 60

Mentre il termine per l'iscrizione al voto nei Cantoni a rappresentanza proporzionale è stabilito dalla legge cantonale ai sensi dell'art. 21 cpv. 1 LDP, il 48° giorno (7° lunedì) prima delle elezioni, alle ore 12.00, è il termine per l'iscrizione al voto nei Cantoni a rappresentanza maggioritaria secondo la legge federale. Dall'art. 8a cpv. 2 VPR si potrebbe concludere che i Cantoni maggiori con la possibilità di elezioni silenziose possono prevedere un termine di registrazione elettorale anticipato che si discosta dall'art. 47 cpv. 2 LDP. Secondo l'autore, tuttavia, la fissazione di un termine anticipato per la registrazione al voto non sarebbe compatibile con l'art. 47 cpv. 2 CPD. In considerazione del numero relativamente ridotto di proposte elettorali da esaminare nei Cantoni maggioritari, non c'è nemmeno motivo di anticipare il termine per la registrazione alle elezioni per motivi organizzativi. Il termine per la registrazione al voto nei Cantoni a maggioranza maggioritaria con voto silenzioso è quindi prescritto dalla legge federale e - a differenza dei Cantoni a rappresentanza proporzionale - non può essere anticipato. 61

Entro il giorno successivo alla scadenza del termine per l'iscrizione al voto, i Cantoni a maggioranza maggioritaria con voto tacito devono inviare alla Cancelleria federale una copia di tutte le proposte elettorali. Solo così la Cancelleria federale potrà riconoscere le candidature multiple vietate in diversi Cantoni e cancellare più candidati da una lista o da una proposta elettorale. Di norma, infatti, la candidatura nel Cantone di maggioranza deve essere cancellata, soprattutto perché la scadenza per la registrazione alle elezioni nei Cantoni a rappresentanza proporzionale viene regolarmente anticipata e il nome proposto più volte è già presente in una lista. 62

Le candidature nei collegi uninominali possono contenere solo il nome di una persona eleggibile, soprattutto perché si deve occupare un solo seggio. 63

L'esempio di proposta elettorale riportato nell'Appendice 3a del VPR sembra quindi non essere adatto ai Cantoni maggioritari. È consigliabile fornire moduli di proposta elettorale che consentano la candidatura di una sola persona. Nei collegi uninominali si può rinunciare a una designazione specifica della proposta elettorale a fini di differenziazione.

64 Il legislatore cantonale deve regolamentare il quorum di firme nei cantoni maggioritari con elezione tacita. Questi dovrebbero essere fissati in modo da non limitare eccessivamente la libertà di scelta dei candidati e degli elettori, ma sono comunque idonei a impedire o almeno a rendere più difficile la presentazione di proposte elettorali non serie. Nei cantoni di Nidvaldo e Obvaldo, che consentono l'elezione silenziosa, una proposta elettorale deve essere firmata da almeno cinque elettori, il che soddisfa questi requisiti. Infine, gli elettori dei cantoni maggioritari, come quelli dei cantoni a rappresentanza proporzionale, hanno il diritto di ispezionare le proposte elettorali. Gli elettori non devono solo poter vedere chi si candida, ma anche sapere chi ha firmato la candidatura. Secondo il Tribunale federale, questa visione è un mezzo adeguato per ottenere chiarezza sulle intenzioni politiche del candidato.

I MATERIALI

Botschaft betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vom 26.11.1918, BBl 1918 V S. 121 ff. (zit. Botschaft 1918).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft 1993).

Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31.5.2006, BBl 2006 S. 5261 ff. (zit. Botschaft 2006).

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013, BBl 2013 S. 9217 ff. (zit. Botschaft 2013).

Bericht der Bundeskanzlei vom 21.8.2013, Proporzwahlsysteme im Vergleich (zit. Bericht BK 2013).

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 15.10.2021 zur Parlamentarischen Initiative 20.453 (zit. Bericht SPK-N 2021).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, BBl 2022 S. 2547 ff. (zit. Kreisschreiben 2022).

Kreisschreiben des Regierungsrats des Kantons Obwalden zur Erneuerungswahl des Nationalrats und des Ständerats für die Amtsdauer 2019 bis 2023 vom 20.10.2019, Amtsblatt Nr. 18, 2.5.2019 (zit. Kreisschreiben Kanton Obwalden 2019).

BIBLIOGRAFIA

Biaggini, Von Proporzglück und Doppelproporzpech, ZBl 120 (2019), S. 473–474 (zit. Doppelproporzpech).

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Biaggini Giovanni, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117 (2016), S. 409–429 (zit. Majorz).

Garrone Pierre, L'élection populaire en Suisse. Étude des systèmes électoraux et leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Basel et al. 1991.

Glaser Andreas, § 3 Demokratie, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021 (zit. Staatsrecht, § 3).

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBl 118 (2017), S. 415–436 (zit. Bundesebene).

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich et al. 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich et al. 2023 (zit. Hangartner et al.).

Hangartner Yvo, Die Wahl der kantonalen Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBl 106 (2005), S. 217–233 (zit. Majorzsystem).

Kiener Regina, § 18 Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021 (zit. Staatsrecht, § 18).

Kley Andreas, § 42 Politische Rechte, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021 (zit. Staatsrecht, § 42).

Kley Andreas, Kommentierung zu Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. SGK-Kley).

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (zit. Verfassungsgeschichte).

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl 88 (1987), S. 49–60 (zit. Probleme).

Laely Kaspar, Die stille Wahl in der Demokratie, Zürich 1951.

Lammers Guillaume, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire Romand, Constitution fédérale, Basel 2021 (zit. CR-Lammers).

Lüthi Ruth, Kommentierung zu Art. 143 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. SGK-Lüthi).

Marbach Julian, Die Ausgestaltung von Majorzwahlen, in: LeGes 29 (2018) 2, Nr. 2.

Müller Boris, Wahlkreisprobleme, in: AJP 2014, S. 1307–1324.

Nuspliger Kurt/Mäder Jana, Präzision in der Demokratie, Das Nachzählen sehr knapper Wahl- und Abstimmungsergebnisse - am Beispiel der Vorlage über die Teilrevision des Berner Motorfahrzeugsteuergesetzes, ZBl 114 (2013), S. 183–205.

Poledna Tomas, § 22 Wahlrecht im Bund, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001.

Pukelsheim Friedrich/Schuhmacher Christian, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP 2011, S. 1581–1599 (zit. Doppelproporz).

Pukelsheim Friedrich/Schuhmacher Christian, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004, S. 505–522 (zit. Zürcher Zuteilungsverfahren).

Steinmann Gerold, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. SGK-Steinmann).

Strelen Karl-Ludwig, Kommentierung zu § 5 BWahlG, in: Schreiber Wolfgang (Hrsg.), BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, des Bundeswahlordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften, 11. Aufl., Köln 2021 (zit. Strelen, in: BWahlG Kommentar).

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Thurnherr).

Töndury Andrea, Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, in: Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht – Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 136 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Zürich 2016 (zit. Wahlrecht).

Weber Anina, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit – Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP 2010, S. 1373–1380 (zit. Proporzglück).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 48 LDP

Un commentario di Katja Gfeller

CITAZIONE SUGGERITA

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 48 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 48 BPR.

Art. 48 Scheda

I Cantoni consegnano la scheda agli elettori almeno tre, ma al più presto quattro settimane prima del giorno dell'elezione.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 539
II. Significato della disposizione 540
A. Giurisdizione e tempi di notifica 540
B. Elezioni a scrutinio segreto 540
C. Voto di persona o per posta 540
D. Confronto giuridico 541
III. Commento al testo della norma 541
A. Responsabilità dei Cantoni (e dei Comuni) 541
B. Tempi di consegna 542
C. Schede elettorali ufficiali 544
D. Giorno delle elezioni 544
I materiali 545
Bibliografia 545

I. STORIA DELLE ORIGINI

Quando nel 1919 fu introdotto l'attuale sistema elettorale (misto) del Consiglio nazionale, la legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale prevedeva la consegna del materiale elettorale agli elettori il venerdì precedente la domenica delle elezioni. Tuttavia, questa disposizione si applicava solo ai Cantoni proporzionali, ossia a quelli con più di un seggio in Consiglio nazionale. L'orario di consegna delle schede elettorali nei cantoni maggioritari, cioè quelli con un solo seggio in Consiglio nazionale, non era regolato dalla legge federale. Solo con la promulgazione dell'art. 33 cpv. 2 LDP (per i cantoni a rappresentanza proporzionale) e dell'art. 48 LDP (per i cantoni maggioritari) nel 1976 è stato stabilito in modo uniforme per tutti i cantoni che gli aventi diritto al voto devono essere in possesso delle schede elettorali dieci giorni prima del giorno delle elezioni. Questo periodo è stato ritenuto necessario affinché gli elettori potessero studiare le proposte elettorali e compilare la scheda in tutta tranquillità. 1

Con l'art. 33 e l'art. 48 LDP, per la prima volta è stata disciplinata in modo uniforme per tutti i Cantoni anche la responsabilità della stampa e della distribuzione del materiale elettorale, trasferita al settore pubblico. In precedenza, questo aspetto era regolato dalla legge cantonale. In alcuni cantoni, non sono state le agenzie statali ma i partiti a essere dichiarati responsabili della produzione e distribuzione delle schede elettorali (non ufficiali). Con la promulgazione della LDP, i Cantoni sono stati obbligati a stampare e distribuire i documenti elettorali per migliorare le pari opportunità dei candidati. A ciò si è aggiunta l'introduzione del principio dell'uso obbligatorio delle schede elettorali ufficiali, cioè prodotte e consegnate dalle autorità, nelle elezioni e votazioni federali. 2

Con la revisione parziale della LDP del 26 settembre 2014, il momento della consegna del materiale elettorale nelle elezioni federali è stato allineato a quello dei referendum federali e quindi anticipato alla quartultima settimana prima del giorno delle elezioni. 3

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Giurisdizione e tempi di notifica

4 L'art. 48 LDP determina principalmente il momento o la tempistica per la consegna delle schede elettorali agli elettori delle elezioni del Consiglio nazionale nei Cantoni maggioritari. Le schede elettorali devono pervenire agli elettori residenti in Svizzera almeno tre settimane e non prima di quattro settimane o nella quartultima settimana prima del giorno delle elezioni.

5 Inoltre, l'art. 48 della LDP stabilisce per legge la responsabilità dei Cantoni (e dei Comuni) per la consegna del materiale elettorale agli elettori.

B. Elezioni a scrutinio segreto

6 In Svizzera, le elezioni dei membri delle autorità pubbliche possono svolgersi, in linea di principio, durante un'assemblea degli elettori o per scrutinio - di persona o per posta.

7 A livello cantonale, Glarona e Appenzello Interno, due degli attuali sei cantoni principali, hanno ancora una democrazia assembleare sotto forma di Landsgemeinde. Nel Cantone di Appenzello Interno, il membro del Consiglio degli Stati deve essere eletto dalla Landsgemeinde. Tuttavia, poiché l'art. 48 della LDP obbliga i Cantoni con la maggioranza dei voti a inviare una scheda elettorale agli aventi diritto di voto, il legislatore federale impone loro implicitamente di eleggere un membro del Consiglio nazionale tramite votazione. È esclusa l'elezione di un membro del Consiglio nazionale durante un'assemblea.

C. Voto di persona o per posta

8 Con la revisione parziale della LDP nel 1993, il voto per corrispondenza è stato equiparato al voto alle urne. I Cantoni sono tenuti a garantire una procedura semplice per il voto per corrispondenza. In questo senso, gli elettori ricevono per posta tutti i documenti necessari per esercitare il diritto di voto a domicilio. I documenti di voto vengono inviati automaticamente a tutti gli aventi diritto. Anche se un avente diritto al voto desidera esprimere il voto alle urne, riceve in anticipo i documenti di voto inviati al proprio domicilio.

La consegna automatica dei documenti di voto si applica in linea di principio anche ai cittadini svizzeri residenti all'estero che hanno diritto di voto alle elezioni del Consiglio nazionale. Tuttavia, i cittadini svizzeri residenti all'estero devono registrarsi una volta presso il Comune di competenza per poter esercitare i propri diritti politici. L'iscrizione nel registro elettorale non è automatica. 9

D. Confronto giuridico

La legge cantonale specifica generalmente quali altri documenti (in particolare la scheda di voto, la busta di voto, le note esplicative, la busta di ritorno) devono essere inviati agli elettori oltre alla scheda elettorale. 10

Inoltre, gli ordinamenti giuridici cantonali stabiliscono per legge il momento della consegna nella quartultima settimana prima del giorno delle elezioni, anche se queste disposizioni non hanno un significato indipendente rispetto all'art. 48 LDP. A questo punto, si fa riferimento solo al regolamento del Cantone di Appenzello Esterno, secondo il quale i Comuni assicurano che il materiale elettorale e le istruzioni elettorali siano in possesso degli elettori al più tardi dieci giorni prima della domenica elettorale. Questa disposizione risale ancora alla promulgazione della legge sull'Appenzello nel 1988 e non è stata ancora adattata alla situazione giuridica in vigore dopo la revisione parziale della LDP del 26 settembre 2014. Naturalmente, in base all'art. 48 CPD, il materiale elettorale deve essere consegnato anche nel Cantone Appenzello Esterno nella quartultima settimana prima del giorno delle elezioni. 11

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Responsabilità dei Cantoni (e dei Comuni)

Anche se le elezioni del Consiglio nazionale sono elezioni federali e il legislatore federale ha disciplinato la procedura elettorale nell'art. 16-57 LDP, i Cantoni e i Comuni sono essenzialmente responsabili dello svolgimento delle elezioni del Consiglio nazionale. Ciò è reso evidente anche dalla circolare ai governi cantonali emanata dal Consiglio federale prima di ogni elezione generale, che contiene numerose istruzioni sui numerosi compiti che i Cantoni devono svolgere in occasione delle elezioni del Consiglio nazionale. Dall'entrata in vigore della LDP, questi compiti includono anche la 12

preparazione, la stampa e la consegna delle schede elettorali agli elettori. Anche i costi per la preparazione e la consegna dei documenti elettorali sono a carico dei Cantoni.

13 La divisione intra-cantonale delle responsabilità per la preparazione, la stampa e l'invio del materiale elettorale tra il Cantone e i Comuni deriva dalla legge cantonale. Gli attuali Cantoni principali Glarona, Nidvaldo, Obvaldo, Uri e Appenzello Esterno dichiarano i Comuni responsabili della consegna. Nel Cantone di Appenzello Interno, che non ha comuni, la distribuzione dei documenti elettorali è di competenza dei distretti in quanto unità amministrative più basse.

14 Se i Cantoni, i Comuni o i Distretti delegano o esternalizzano compiti quali la stampa, il confezionamento o la spedizione dei documenti elettorali, devono garantire, attraverso un'adeguata supervisione, che le elezioni si svolgano correttamente e che vengano rispettate le istruzioni del Consiglio federale relative allo svolgimento delle elezioni.

B. Tempi di consegna

15 Ai sensi dell'art. 48 LDP, le schede elettorali devono essere consegnate agli elettori non prima di quattro settimane e non oltre tre settimane, ossia nella quartultima settimana prima del giorno delle elezioni. Per la consegna del materiale elettorale nei Cantoni a rappresentanza proporzionale, l'art. 33 cpv. 2 LDP prevede lo stesso tempo. Non è chiaro dalla legge, né per i cantoni a rappresentanza proporzionale né per i cantoni maggioritari, se i cantoni inviino i documenti elettorali nella quartultima settimana prima del giorno delle elezioni o se debbano poi raggiungere gli elettori. Tuttavia, se si tiene conto del fatto che il tempo di consegna del materiale elettorale è stato adeguato a quello dei documenti di voto per le votazioni federali nel corso della revisione parziale della LDP del 26 settembre 2014, diventa chiaro che i documenti devono raggiungere gli aventi diritto di voto nella quartultima settimana prima del giorno delle elezioni. Ciò è dovuto alla formulazione dell'art. 11 cpv. 3 LDP, secondo cui, in caso di referendum, gli aventi diritto al voto ricevono i documenti richiesti dalla legge cantonale per esprimere un voto valido almeno tre e non prima di quattro settimane prima del giorno della votazione, il che deve valere anche per i documenti elettorali.

La consegna dei documenti deve essere coordinata con l'ufficio postale in modo da rispettare i termini di consegna previsti dalla legge. Una consegna intempestiva del materiale elettorale costituisce in linea di principio una violazione della libera formazione della volontà tutelata dall'art. 34 cpv. 2 della Cost. Secondo il Tribunale federale, se la consegna tardiva porta all'esclusione di fatto dal diritto di voto, non è più possibile parlare di una corretta composizione della cittadinanza attiva. La consegna tardiva del materiale elettorale costituisce un'irregolarità nella preparazione dell'elezione del Consiglio nazionale ai sensi dell'art. 77 cpv. 1 lett. c LDP, che, secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale federale, deve essere denunciata immediatamente. Se l'avente diritto al voto non si lamenta immediatamente del ritardo nella consegna, anche se sarebbe stato ragionevole farlo, perde in linea di principio il diritto di contestare l'elezione. Va sottolineato che non solo i diretti interessati dal ritardo nella consegna, ma anche tutti gli aventi diritto al voto - se ne sono a conoscenza - sono obbligati a presentare reclamo e hanno quindi il diritto di fare ricorso. Secondo la costante giurisprudenza della Corte Suprema Federale in materia di annullamento di elezioni e votazioni, anche in caso di comprovato ritardo nella consegna del materiale elettorale, una votazione già svolta viene annullata solo se è possibile che gli elettori non abbiano potuto votare a causa del ritardo nella consegna e che quindi il risultato elettorale possa essere falsato. 16

Un'eccezione al termine di consegna previsto dall'art. 48 LDP si applica ai cittadini svizzeri all'estero che hanno diritto di voto. Le schede elettorali possono essere inviate agli elettori residenti all'estero non prima di una settimana prima della loro spedizione ufficiale. Questo vale anche per i Cantoni che utilizzano il canale di voto elettronico per le elezioni di rinnovo generale. Se il materiale elettorale arriva troppo tardi al comune di voto nonostante sia stato spedito in tempo utile, o se la scheda elettorale o la scheda di voto restituita arriva troppo tardi al comune di voto, l'elettore residente all'estero non può trarne alcun diritto legale. Gli Svizzeri all'estero che desiderano esprimere il proprio voto di persona alle urne e ritirare il materiale elettorale direttamente presso il Comune elettorale devono comunicarlo al Comune elettorale per iscritto o presentandosi di persona. Il Comune elettorale tratterrà il materiale di voto a condizione che riceva la notifica almeno sei settimane prima dello scrutinio. 17

C. Schede elettorali ufficiali

18 Ai sensi dell'art. 48 LDP, agli aventi diritto al voto deve essere inviata una scheda elettorale. Dall'entrata in vigore della LDP, nelle elezioni del Consiglio nazionale possono essere utilizzate solo schede ufficiali. Non sono ammesse schede non ufficiali (anche non ufficiali) su cui i gruppi politici - per lo più partiti - elencano i propri candidati.

19 Nei Cantoni con maggioranze in cui la legge cantonale prevede la possibilità di un'elezione silenziosa per l'elezione del Consiglio nazionale, i nomi di tutti i candidati proposti entro il termine sono prestampati sulla scheda elettorale. Al contrario, nei Cantoni a maggioranza maggioritaria che non prevedono la possibilità di voto silenzioso, devono essere distribuite schede ufficiali in bianco. Questo requisito deriva già dal rigoroso dovere di neutralità dello Stato nelle elezioni popolari, che vieta qualsiasi influenza sulla libera formazione della volontà e sul suo esercizio. Anche la distribuzione di schede elettorali su cui è prestampato il nome del candidato in carica non sarebbe compatibile con il divieto di intervento ufficiale nelle elezioni derivante dalla garanzia dei diritti politici. Solo la stampa e l'invio di schede elettorali neutrali per i partiti è ammissibile nel senso dell'assistenza ufficiale.

20 A differenza dei cantoni a rappresentanza proporzionale, nei cantoni maggioritari non vengono distribuite istruzioni elettorali - a causa della semplicità della procedura di voto maggioritaria.

D. Giorno delle elezioni

21 Ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LDP, le elezioni per il rinnovo generale ordinario del Consiglio nazionale si svolgono la penultima domenica di ottobre. Le elezioni suppletive e le elezioni supplementari sono fissate dal governo cantonale per la data successiva possibile. La disposizione si applica a tutti i Cantoni, ossia sia a quelli a rappresentanza proporzionale che a quelli maggioritari. La consegna del materiale elettorale nella quartultima settimana prima del giorno delle elezioni avviene quindi alla fine di settembre di ogni anno.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft 1993).

Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31.5.2006, BBl 2006 S. 5261 ff. (zit. Botschaft 2006).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, BBl 2022 S. 2547 ff. (zit. Kreisschreiben 2022).

BIBLIOGRAFIA

Glaser Andreas/Zubler Clio, IV. Modi der Wahlrechtsausübung / Briefliche und elektronische Wahl – Problemfelder des Wahlverfahrens in der Schweiz, in: Glaser Andreas/Langer Lorenz (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, Zürich 2020.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich et al. 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich et al. 2023 (zit. Hangartner et al.).

Horlacher Maj-Britt, Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Zürich 2017.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 49 LDP

Un commentario di Katja Gfeller

CITAZIONE SUGGERITA

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 49 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 49 BPR.

Art. 49 Schede nulle

[1] Sono nulle le schede che:

a. contengono nomi di diverse persone;

b. non sono ufficiali;

c. sono riempite non a mano;

d. contengono espressioni ingiuriose o contrassegni manifesti;

e. ...

[2] Sono salvi i motivi di annullabilità e di nullità stabiliti dal diritto cantonale (busta, timbro di controllo, ecc.).

[3] Il Cantone che svolge prove del voto elettronico disciplina nella sua legislazione le condizioni di validità e i motivi di invalidità del voto.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 550
II. Significato della disposizione 551
A. Determinazione del risultato elettorale 551
B. Catalogo dei motivi di invalidità 552
C. Confronto tra le leggi 553
III. Commento al testo della norma 556
A. Motivi di invalidità ai sensi del diritto federale (cpv. 1) 556
1. Nomi di persone diverse (lett. a) 556
2. Schede elettorali non ufficiali (lett. b) 556
3. Nessuna compilazione a mano (lett. c) 557
4. Dichiarazioni diffamatorie o segni evidenti (lett. d) 558
B. Motivi di invalidità e nullità ai sensi della legge cantonale (cpv. 2) 559
C. Motivi di invalidità nel caso di tentativi di voto elettronico (cpv. 3) 560
I materiali 561
Bibliografia 562

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 L'art. 49 cpv. 1 LDP, che contiene un catalogo di motivi di invalidità della legge federale per le schede elettorali nei Cantoni maggioritari, risale alla promulgazione della LDP nel 1976. Già nella Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919, che regolava la procedura di elezione del Consiglio nazionale prima dell'entrata in vigore della LDP, si potevano trovare motivi di nullità in varie disposizioni, che però non erano applicabili alla procedura di voto maggioritario nei collegi uninominali. Prima dell'entrata in vigore della LDP, la validità delle schede elettorali nei Cantoni maggioritari doveva essere valutata esclusivamente sulla base della legge cantonale.

2 Secondo l'art. 49 cpv. 1 lett. e LDP, le schede elettorali spedite presso un ufficio postale estero non erano valide. Ciò rendeva molto più difficile l'esercizio dei diritti elettorali e di voto per i cittadini svizzeri all'estero, che dovevano recarsi in Svizzera per esercitare i loro diritti politici. Con l'introduzione del diritto di voto per corrispondenza per gli Svizzeri all'estero nel 1992, l'art. 49 cpv. 1 lett. e LDP è stato abrogato. Per il resto, i motivi di invalidità disciplinati dall'art. 49 cpv. 1 LDP dal 1976 sono rimasti invariati fino ad oggi.

3 L'art. 49 cpv. 2 LDP, che si riferisce alle cause di invalidità e di nullità legate alla procedura cantonale, è stato inserito con la revisione parziale del 1° settembre 1993. La disposizione corrisponde esattamente all'art. 12 cpv. 2 LDP, che prevede una riserva corrispondente per le schede nelle votazioni di merito e che esiste già dalla promulgazione della LDP nel 1976. Né il messaggio del 1975 sull'art. 12 cpv. 2 LDP né il messaggio sulla revisione parziale della LDP del 1993, tuttavia, fanno ulteriore riferimento alle norme, prima diverse e poi concomitanti, relative ai motivi di invalidità cantonali nella rappresentanza proporzionale e nei cantoni maggioritari. Si può presumere che la promulgazione dell'art. 49 cpv. 2 LDP sia stata fatta nel senso di un'aggiunta redazionale, tanto più che non si intravedono motivi per un approccio diverso.

4 L'art. 49 cpv. 3 LDP, secondo il quale la legge del Cantone di attuazione definisce i requisiti per la validità del voto e i motivi di invalidità per le prove con voto elettronico, è entrato in vigore il 1° gennaio 2003. L'intento era quello di consolidare la base giuridica per i progetti pilota di voto elettronico.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Determinazione del risultato elettorale

Secondo l'art. 34 comma 2 della Cost. la garanzia dei diritti politici tutela la libera formazione della volontà e l'espressione non distorta del voto. Da ciò deriva anche il diritto degli aventi diritto al voto a un'accurata selezione e qualificazione delle schede elettorali e a un corretto conteggio dei voti. 5

La determinazione dei risultati delle elezioni del Consiglio nazionale - e in questo senso anche la valutazione a monte della validità delle schede elettorali - viene effettuata fondamentalmente negli uffici elettorali comunali. Di norma, questi uffici sono composti da impiegati amministrativi ed elettori. Lo spoglio non viene quindi effettuato esclusivamente dall'amministrazione, ma con la partecipazione di un organo collegiale politicamente rappresentativo. I Cantoni devono riferire eventuali responsabilità divergenti all'ufficio di notifica congiunto della Cancelleria federale e dell'Ufficio federale di statistica. In definitiva, la regolamentazione della procedura di spoglio e anche delle responsabilità interne ai Cantoni è quindi una questione di legge cantonale. 6

Per le votazioni di merito, l'art. 13 cpv. 1 LDP stabilisce espressamente che le schede bianche e quelle non valide non vengono prese in considerazione per determinare il risultato della votazione. Lo stesso vale per le schede bianche e nulle nelle elezioni del Consiglio nazionale. Al momento della promulgazione della LDP, questo aspetto era ancora esplicitamente disciplinato dall'art. 50 LDP per le elezioni del Consiglio nazionale nei Cantoni a maggioranza. Dal 1994 al 2008, una disposizione corrispondente era contenuta nell'art. 20a LDP come norma generale per le elezioni del Consiglio nazionale nei Cantoni a rappresentanza maggioritaria e proporzionale. Tuttavia, l'art. 20a LDP è stato abrogato nel corso della revisione formale della legge federale del 22 agosto 2007, poiché la determinazione che le schede bianche e invalide non devono essere prese in considerazione si basa sugli artt. 37 cpv. 1, 40, 46 cpv. 1 e 47 cpv. 1 LDP. Le schede bianche e nulle non hanno quindi alcun effetto nelle elezioni del Consiglio nazionale, anche se ciò non è più esplicitamente regolamentato a livello federale. 7

L'art. 49 LDP regola l'invalidità delle schede elettorali. Se una scheda elettorale di per sé valida contiene il nome di una persona non eleggibile, si 8

tratta - terminologicamente corretto - di un voto non valido. Di conseguenza, i voti non validi - proprio come le schede elettorali non valide - non vengono presi in considerazione per determinare il risultato delle elezioni.

B. Catalogo dei motivi di invalidità

9 L'art. 49 cpv. 1 LDP contiene un catalogo consolidato di motivi generali di invalidità delle schede elettorali nelle elezioni del Consiglio nazionale in collegi uninominali. La disposizione si applica sia al voto di persona alle urne che al voto per corrispondenza. I motivi di nullità sono in gran parte gli stessi previsti per le schede elettorali nelle elezioni a rappresentanza proporzionale dall'art. 38 cpv. 1 LDP e per le schede elettorali nei referendum federali dall'art. 12 cpv. 1 LDP. Il riepilogo e l'elencazione dei motivi di nullità avevano lo scopo principale di facilitare la valutazione della validità delle schede elettorali da parte degli uffici elettorali ed elettorali.

10 L'art. 49 cpv. 1 LDP si limita a elencare i motivi formali di invalidità. In termini formali, deve trattarsi di un elenco conclusivo ai sensi della legge federale, nell'interesse di una determinazione uniforme e rapida del risultato elettorale. Oltre ai motivi formali, tuttavia, possono esserci anche motivi sostanziali di invalidità (ad esempio, l'esclusione dal diritto di voto ai sensi dell'art. 2 LDP o la mancanza di eleggibilità della persona designata), in particolare in caso di assenza di presupposti per il diritto di voto o di eleggibilità.

11 Inoltre, secondo l'art. 49 cpv. 2 LDP, motivi legati alla procedura cantonale possono portare all'invalidità (o alla nullità) di una scheda elettorale. I Cantoni conoscono anche cataloghi di motivi di invalidità. Per l'elezione del Consiglio nazionale, tuttavia, solo i motivi di invalidità che vanno oltre l'art. 49 cpv. 1 LDP sono di rilevanza indipendente.

12 I motivi di invalidità previsti dalla LDP e dalla legge cantonale descrivono fatti in cui il comportamento dell'elettore porta all'invalidità del suo voto. Se, tuttavia, l'errore proviene dalla parte ufficiale, ad esempio se vengono emesse schede elettorali difettose, non si tratta di un voto invalido ma di un errore elettorale che può portare all'invalidazione e alla ripetizione dell'elezione.

13 In generale, nel valutare la validità delle schede elettorali, devono essere presi in considerazione i motivi formali di invalidità ai sensi della legge federale secondo l'art. 49 cpv. 1 LDP, i motivi sostanziali di invalidità in relazione al diritto di voto e i motivi di invalidità ai sensi della legge cantonale. La

decisione sulla validità o sull'invalidità di una scheda elettorale deve basarsi su questi requisiti della legge elettorale e non è a discrezione dell'organo elettorale che decide.

C. Confronto tra le leggi

Nel Cantone di Glarona, gli uffici elettorali comunali, composti da almeno quattro membri e diretti dal cancelliere comunale, decidono sulla validità o invalidità delle schede elettorali. Oltre ai motivi di nullità previsti dalla legge federale, le schede elettorali sono nulle anche secondo la legge glaronese se sono state espresse senza una scheda di voto firmata, se sono state espresse in un modo non previsto dalla legge e se non indicano chiaramente la volontà dell'elettore. Una scheda elettorale inviata per posta non è valida nemmeno se l'invio contiene più di una scheda o busta elettorale o se la scheda o busta elettorale contiene più di una scheda o busta elettorale sullo stesso argomento. Anche le schede presentate in ritardo non saranno prese in considerazione per la determinazione del risultato. Il motivo della nullità deve essere annotato sulle schede dichiarate nulle e la nullità deve essere confermata dalla firma di un membro dell'ufficio elettorale. 14

Il Cantone di Glarona è stato l'unico grande Cantone a far parte del consorzio Vote eléctronique e quindi a partecipare alla sperimentazione del voto elettronico. Dopo che il Consiglio federale ha respinto la richiesta dei Cantoni del consorzio di poter offrire il voto elettronico ai cittadini svizzeri all'estero in occasione delle elezioni del Consiglio nazionale del 2015, i lavori per l'introduzione del voto elettronico nel Cantone di Glarona sono stati sospesi. Il canale di voto elettronico non è quindi disponibile per gli elettori glaronesi - nemmeno per le elezioni del Consiglio nazionale - fino a nuovo avviso. 15

Nel Cantone di Appenzello Esterno, lo spoglio e quindi anche la valutazione della validità delle schede elettorali viene effettuata da un ufficio di spoglio eletto dal consiglio locale e composto da almeno cinque membri. Oltre ai motivi di invalidità previsti dalla legge federale, le schede non inserite nella busta di voto ufficiale sono invalide ai sensi della legge cantonale. Il voto per posta è valido solo se la scheda di voto e la busta di voto (con la scheda elettorale) si trovano nella busta di consegna e se il voto è arrivato all'ufficio comunale prima della chiusura dei seggi. La legge cantonale dell'Appenzello Esterno non contiene attualmente alcuna disposizione sul voto elettronico. 16

17 Nel Cantone di Appenzello Interno, le votazioni federali si svolgono nei distretti. La valutazione della validità delle schede elettorali viene effettuata dagli uffici elettorali situati a livello distrettuale nell'ambito della determinazione dei risultati elettorali. Secondo la legge cantonale, le schede elettorali che non indicano chiaramente la volontà del votante non sono valide. Le schede elettorali inviate per posta sono poi invalide se sono arrivate al seggio elettorale dopo la chiusura dei seggi, se ci sono schede elettorali nella stessa busta con altre schede per lo stesso voto che non sono identiche e se la dichiarazione che il voto corrisponde alla volontà del votante non è firmata. Anche la legge di Innerrhoden non prevede ancora alcuna disposizione sul voto elettronico.

18 Nel Cantone di Uri, i risultati delle elezioni sono determinati dagli uffici elettorali dei Comuni, per cui il controllo e lo spoglio possono essere delegati a singoli membri dell'ufficio. Secondo la legge cantonale, le schede elettorali non sono valide se non indicano chiaramente la volontà dell'elettore, se vengono gettate nell'urna senza busta o con una busta privata, se sono nella stessa busta con altre schede per la stessa votazione o elezione, se non sono state inserite nella busta di voto corretta o se sono strappate. Nel caso del voto per corrispondenza, le schede non sono valide se la scheda di voto non è allegata, se la scheda di voto non è firmata, se la busta di ritorno non contiene gli allegati richiesti o se la busta di voto contiene informazioni che eliminano la segretezza del voto. In caso di disaccordo o dubbio sul fatto che una scheda elettorale debba essere considerata valida, non valida o bianca, deciderà il seggio elettorale presente. Per quanto riguarda il voto elettronico, l'Uri Election and Voting Act regola solo le responsabilità per l'emanazione di ulteriori disposizioni, l'implementazione delle stesse e lo svolgimento di prove. Finora, tuttavia, i tentativi di integrare la legge con le relative disposizioni attuative sono falliti, motivo per cui la legge di Uri non prevede attualmente alcun motivo di invalidità per il voto elettronico.

19 Nel Cantone di Obvaldo, lo spoglio e la valutazione della validità delle schede elettorali sono di competenza degli uffici elettorali comunali. Secondo la legge cantonale, non sono valide le schede che non sono destinate a questa elezione (Consiglio nazionale), che non indicano chiaramente la volontà dell'elettore, che sono state raccolte, compilate o alterate secondo un piano e quelle che non sono state timbrate al momento del voto di persona. Nel caso del voto per corrispondenza, il voto è altresì nullo se viene ricevuto dal seggio

elettorale dopo la chiusura dei seggi, se la scheda di voto non è allegata, se la scheda di voto non è firmata, se nella busta di voto ci sono più schede di voto o schede elettorali identiche o non identiche per la stessa votazione o elezione, o se la scheda di voto o la scheda elettorale è in una busta di voto non ufficiale o non sigillata. Nel caso di schede invalidate, il motivo deve essere indicato sul retro della scheda. Nel Cantone di Obvaldo esiste una base legale per l'emanazione di regolamenti attuativi sul voto elettronico. Tuttavia, tali regolamenti, e a questo proposito un regolamento con i motivi di invalidità del voto elettronico, non sono ancora stati emanati.

Nel Cantone di Nidvaldo, i risultati del voto sono determinati dagli uffici 20
elettorali comunali, che valutano anche la validità delle schede elettorali. Dal punto di vista terminologico, la legge introduttiva di Nidvaldo alla LDP distingue tra validità del voto (postale) e validità delle schede elettorali. Solo le schede dei voti postali validi vengono inserite nell'urna per il successivo conteggio, preservando la segretezza del voto. Un voto postale è valido se l'elettore è iscritto nel registro elettorale, se il voto è stato ricevuto dal seggio elettorale prima della chiusura dello scrutinio e se la scheda di voto è stata firmata a mano. I voti postali dichiarati non validi saranno trattati come schede elettorali non valide. Oltre alla regola di invalidità prevista dalla legge federale, le schede elettorali che non indicano chiaramente la volontà della persona che vota sono invalide. Se una risposta o una busta di voto contiene più schede per lo stesso voto, tutte sono invalide. Esse vengono conteggiate insieme come un unico voto non valido. Il motivo dell'invalidità deve essere annotato sulle schede invalidate. Come nel Cantone di Obvaldo, anche nel Cantone di Nidvaldo esiste una delega legale al governo cantonale per l'emanazione di disposizioni attuative sul voto elettronico, ma queste non sono ancora state emanate.

Per le elezioni del Consiglio nazionale del 2019, la valutazione della validità 21
delle schede elettorali negli attuali sei cantoni Majorz ha mostrato il seguente quadro:

- Cantone Glarona: 106 schede non valide su 10.578 votate = 1%.
- Cantone di Uri: 104 schede non valide su 12.282 votate = 0,8%.
- Cantone Appenzello Esterno: 65 schede non valide su 16.126 votanti = 0,4%.

- Cantone Appenzello Interno: 147 schede non valide su 5.820 pervenute = 2,5%.
- Cantone di Obvaldo: 285 schede non valide su 14.920 votate = 1,9%.
- Cantone di Nidvaldo: 148 voti non validi su 15.038 espressi = 0,9%.

La percentuale di voti non validi nelle elezioni del Consiglio nazionale nei Cantoni di Majorz varia notevolmente da Cantone a Cantone, ma è complessivamente bassa, il che si spiega con la procedura di voto a maggioranza relativamente semplice e con il fatto che deve essere eletta una sola persona.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Motivi di invalidità ai sensi del diritto federale (cpv. 1)

1. Nomi di persone diverse (lett. a)

22 Secondo l'art. 49 cpv. 1 lett. a LDP, le schede elettorali sono invalide se contengono nomi di persone diverse. Questo motivo di nullità è - ovviamente - una caratteristica specifica dell'elezione nei collegi uninominali e serve, in ultima analisi, a proteggere l'indistinzione dei voti ai sensi dell'art. 34 cpv. 2 Cost. Le difficoltà di valutazione dovrebbero quindi essere escluse fin dall'inizio e si dovrebbe garantire che la volontà degli elettori sia chiaramente espressa.

2. Schede elettorali non ufficiali (lett. b)

23 Ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 frase 1 LDP, per votare devono essere utilizzate le schede ufficiali, ossia quelle consegnate agli elettori dalle autorità. Il principio dell'uso obbligatorio delle schede elettorali ufficiali è stato introdotto con la promulgazione della LDP nel 1976. Di conseguenza, l'art. 49 cpv. 1 lett. b LDP dichiara non valide le schede non ufficiali. Un voto valido richiede l'uso esclusivo della scheda elettorale ufficialmente prodotta per l'elezione in questione. Il voto su una scheda contraffatta, copiata o - da parte di individui o organizzazioni - autoprodotta non è quindi valido. Al contrario, eventuali (lievi) danni alla scheda elettorale ufficiale o una stampa difettosa non hanno alcuna influenza sull'ufficialità e sulla validità, purché la volontà della persona o delle persone aventi diritto di voto sia ancora riconoscibile.

Nei cantoni maggioritari con possibilità di elezione silenziosa, secondo l'art. 50 cpv. 1 LDP, tutti i candidati proposti in tempo utile devono essere elencati sulla scheda elettorale in forma prestampata. Al contrario, i cantoni maggioritari senza possibilità di voto silenzioso devono stampare schede elettorali ufficiali in bianco sulle quali gli elettori possono elencare a mano ogni candidato eleggibile. 24

Prima dell'entrata in vigore della LDP, l'uso di schede ufficiali e non ufficiali era consentito nelle elezioni del Consiglio nazionale, e ancora oggi alcuni Cantoni permettono di votare con schede non ufficiali nelle elezioni cantonali e comunali. Le schede elettorali non ufficiali sono schede su cui i gruppi politici - per lo più partiti - elencano i propri candidati o i singoli individui. Il vantaggio delle schede non ufficiali è che un candidato - di un partito o da solo - può essere raccomandato per l'elezione direttamente con i documenti elettorali. 25

Con l'interpellanza n. 12.3291 "Semplificazione delle elezioni del Consiglio nazionale nei Cantoni maggiori", nel 2012 è stato proposto di consentire anche o nuovamente le schede elettorali non ufficiali prestampate nei Cantoni maggiori. Secondo l'interpellanza, i candidati e i gruppi politici dovrebbero avere la possibilità di farsi inviare schede elettorali non ufficiali insieme ai documenti di voto, in modo da facilitare agli elettori - e in particolare agli Svizzeri all'estero - la conoscenza delle informazioni necessarie sui candidati. Il Consiglio federale, tuttavia, si è espresso chiaramente contro l'ammissione di schede non ufficiali per l'elezione del Consiglio nazionale nei Cantoni maggioritari. Secondo il Consiglio federale, l'uso obbligatorio di schede elettorali ufficiali è un risultato importante della LDP del 1976, perché garantisce la parità di trattamento di tutti i candidati e gruppi e impedisce la manipolazione delle elezioni. Nel corso della revisione parziale della LDP del 26 settembre 2014, è stata abbandonata la riammissione delle schede elettorali non ufficiali nei Cantoni maggioritari ed è stata introdotta la possibilità di una procedura di registrazione volontaria. Finora, tuttavia, questa procedura è stata praticata solo nel Cantone di Glarona. 3. Non è possibile compilare a mano le schede elettorali. 26

3. Nessuna compilazione a mano (lett. c)

Le schede elettorali compilate in modo diverso da quello manuale sono invalide ai sensi dell'art. 49 cpv. 1 lett. c LDP. Questo motivo di invalidità 27

deriva dal principio generale di cui all'Art. 5 comma 2 frase 1 LDP, secondo cui le schede elettorali e le schede senza modulo devono essere compilate a mano. La correzione manoscritta dell'espressione di volontà è ammessa purché la volontà della persona o delle persone votanti rimanga chiaramente riconoscibile. D'altro canto, le schede elettorali "precompilate" a macchina sarebbero considerate non valide, in quanto già prive di carattere ufficiale. Il requisito della calligrafia è volto a prevenire il cosiddetto "vote catching". Con questo termine si intende la raccolta, la compilazione o l'alterazione pianificata di schede elettorali o la distribuzione di tali schede o schede. Il voto di scambio è punito con un'ammenda.

28 Se il Consiglio federale ha concesso un'autorizzazione di base per l'uso sperimentale del canale di voto elettronico, le disposizioni sul voto alle urne e sul voto per corrispondenza possono essere derogate nella misura necessaria a tale scopo. In particolare, il requisito di validità della scrittura a mano può non essere mantenuto nel caso di esperimenti pilota con il voto elettronico.

4. Dichiarazioni diffamatorie o segni evidenti (lett. d)

29 Secondo la Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919, le schede elettorali contenenti affermazioni diffamatorie erano già invalide. Qualsiasi espressione ingiuriosa o offensiva deve essere intesa come diffamatoria.

30 Con la promulgazione del CPD, l'invalidità delle dichiarazioni diffamatorie è stata incorporata nella nuova legge e completata dai "segni evidenti". Secondo il Consiglio federale, questo termine include qualsiasi tipo di segno aggiuntivo sulla scheda elettorale. L'inammissibilità di segni evidenti serve a proteggere la segretezza del voto da violazioni individuali da parte di singoli elettori. Il diritto alla segretezza del voto deriva dalla libertà costituzionale di voto ai sensi dell'articolo 34, comma 2, della Costituzione federale ed è anche espressamente sancito dalla legge all'articolo 5, comma 7, della LDP. Il diritto prevede, tra l'altro, che le schede elettorali non possano essere successivamente assegnate a singoli elettori. Una violazione del diritto alla segretezza del voto è quindi rappresentata in particolare da quelle schede elettorali che rivelano l'identità dell'autore attraverso la marcatura. Tuttavia, anche i commenti che chiariscono "semplicemente" la volontà dell'elettore possono portare all'invalidità della scheda elettorale.

B. Motivi di invalidità e nullità ai sensi della legge cantonale (cpv. 2)

Le elezioni del Consiglio nazionale sono elezioni federali e sono in linea di principio regolate dalla legge federale. Tuttavia, le elezioni del Consiglio nazionale si svolgono nei Cantoni o nei Comuni politici. Ai sensi degli articoli 7 e 8 della LDP, i Cantoni devono emanare disposizioni per garantire il controllo dell'eleggibilità, la segretezza del voto e la registrazione di tutti i voti in caso di voto personale e per corrispondenza, e per prevenire gli abusi. Le disposizioni emanate in questo senso comprendono anche le norme cantonali sull'invalidità del voto e delle schede elettorali. 31

Seguendo l'esempio dell'art. 49 cpv. 1 LDP, gli attuali sei principali Cantoni (GL, AR, AI, UR, OW, NW) conoscono nei loro decreti sui diritti politici cataloghi di motivi di invalidità delle schede elettorali. In ogni caso, si parla di invalidità (non di nullità) e in tutti e sei i cantoni maggioritari si fa una distinzione tra i motivi di invalidità "generali" per il voto di persona e per posta e quelli che riguardano solo il voto per posta. Per le elezioni del Consiglio nazionale, tuttavia, solo le cause di invalidità che vanno oltre l'art. 49 cpv. 1 CPD sono di rilevanza indipendente. 32

In generale, secondo la legge degli attuali sei Cantoni maggioritari, le schede elettorali che non indicano chiaramente la volontà dell'elettore o degli elettori devono essere dichiarate nulle. Questo motivo di nullità serve a proteggere l'indisturbata espressione di voto ai sensi dell'art. 34 cpv. 2 Cost. Ad esempio, una scheda elettorale con un nome che - a causa della mancanza di ulteriori informazioni o di informazioni contraddittorie - non indica chiaramente una determinata persona eleggibile sarebbe invalida. In questo senso, anche le informazioni illeggibili potrebbero portare all'invalidità della scheda elettorale. La regola diffusa a livello cantonale secondo cui la presentazione di più schede sulla stessa questione in un'unica busta elettorale comporta l'invalidità di tutte le schede serve anche a proteggere l'indistinzione dei voti e a prevenire il voto multiplo. Come indicato nell'art. 49 cpv. 2 LDP, anche i Cantoni prevedono motivi di invalidità relativi alla busta elettorale. Nel Cantone di Uri, ad esempio, le schede elettorali non sono valide se non vengono inserite nella busta di voto ufficiale o se vengono inserite senza busta di voto. I motivi di invalidità relativi alla busta di voto devono essere intesi 33

principalmente come misure organizzative per salvaguardare la segretezza del voto.

34 Nel voto per corrispondenza, il rischio di voto non autorizzato o multiplo è maggiore rispetto al voto di persona. Per contrastare questo rischio, tutti i Cantoni prevedono ulteriori motivi per invalidare il voto per corrispondenza. Ad esempio, documenti incompleti (in particolare una scheda di voto mancante o non firmata) comportano generalmente l'invalidità della scheda votata. Inoltre, la consegna per posta di una busta di voto non sigillata - al fine di proteggere la segretezza del voto - comporta l'invalidità della scheda elettorale.

35 I Cantoni hanno un certo margine di manovra nell'emanare i motivi di invalidità e possono applicare uno standard più o meno severo. In ultima analisi, tuttavia, i motivi di invalidità devono essere giustificabili alla luce della proporzionalità e devono corrispondere a un interesse pubblico. Requisiti eccessivamente formalistici per il voto dovrebbero essere evitati in considerazione dell'importanza dei diritti politici.

C. Motivi di invalidità nel caso di tentativi di voto elettronico (cpv. 3)

36 Il Consiglio federale, d'intesa con i Cantoni e i Comuni interessati, può autorizzare esperimenti di voto elettronico limitati per quanto riguarda il luogo, il tempo e l'oggetto. Ogni Cantone è quindi libero di decidere se e in che misura prevedere questa possibilità.

37 Ai sensi dell'art. 49 cpv. 3 LDP, la legge del Cantone di attuazione definisce i requisiti per la validità del voto e i motivi di invalidità per le prove con voto elettronico. Le corrispondenti norme cantonali sono indispensabili, soprattutto perché, da un lato, i motivi di invalidità previsti per il voto personale e postale non possono essere applicati al voto elettronico. D'altro canto, le manipolazioni possono interessare rapidamente un gran numero di persone. È quindi necessario prevedere disposizioni che impediscano in particolare il voto multiplo o il voto da parte di persone non autorizzate.

38 Per essere valide, le disposizioni cantonali richiedono l'approvazione del Consiglio federale, che a sua volta è una condizione per l'approvazione di base del Consiglio federale ai sensi dell'art. 8a CPD e dell'art. 27a LDP. Oltre all'autorizzazione di base, l'uso sperimentale del canale di voto elettronico

nelle elezioni del Consiglio nazionale richiede l'autorizzazione della Cancelleria federale, che viene concessa sulla base dell'art. 27e CPD e della VEleS. I dettagli della procedura di autorizzazione sono illustrati nelle linee guida della Cancelleria federale sulla procedura di autorizzazione.

A differenza del voto di persona e per posta, con il voto elettronico esiste in 39
linea di principio la possibilità di verificare la validità di un voto elettronico ex ante (e non solo ex post). Se un sistema di voto elettronico è impostato in modo tale da non consentire il voto in presenza di un motivo di invalidità, i voti elettronici non validi potrebbero essere evitati del tutto. Per gli elettori, il voto elettronico avrebbe quindi il vantaggio di essere informati in anticipo dal sistema di eventuali motivi di invalidità e di poterli correggere. La trasparenza sulla validità del voto potrebbe essere chiaramente migliorata. Da parte delle autorità, la verifica automatizzata della validità dei voti e la determinazione del risultato elettorale, possibili con il voto elettronico, consentirebbero di risparmiare risorse di personale.

Tra i cantoni a maggioranza maggioritaria, le prove con il voto elettronico 40
sono state condotte finora solo nel Cantone di Glarona. In questo contesto, solo il Cantone di Glarona conosce un catalogo di motivi di invalidità per il voto elettronico. Tuttavia, le prove non hanno avuto luogo per le elezioni del Consiglio nazionale, ma per due referendum federali nel 2015 e sono state limitate agli svizzeri all'estero in termini di personale.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR).

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 S. 6401 ff. (zit. Botschaft 2001).

Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22.8.2007, BBl 2007 S. 6121 ff. (zit. Botschaft 2007).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 19.10.2022 über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.2023, BBl 2022 S. 2547 ff. (zit. Kreisschreiben 2022).

BIBLIOGRAFIA

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich et al. 2020.

Braun Nadja, Stimmgeheimnis, Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2005.

Glaser Andreas/Zubler Clio, IV. Modi der Wahlrechtsausübung / Briefliche und elektronische Wahl – Problemfelder des Wahlverfahrens in der Schweiz, in: Glaser Andreas/Langer Lorenz (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, Zürich 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich et al. 2023 (zit. Hangartner et al.).

Horlacher Maj-Britt, Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Zürich 2017.

Hahlen Johann, Kommentierung zu § 39 BWahlG, in: Schreiber Wolfgang (Hrsg.), BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, des Bundeswahlordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften, 11. Aufl., Köln 2021 (zit. Hahlen, in: BWahlG Kommentar).

Schüpbach-Guggenbühl Barbara, E-Voting, ein Mehrwert für die Demokratie, in: digma 2018 S. 42–46.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 50 LDP

Un commentario di Katja Gfeller

CITAZIONE SUGGERITA

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 50 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 50 BPR.

Art. 50 Cantoni con possibilità di elezione tacita

[1] Se il diritto cantonale prevede la possibilità dell'elezione tacita, nei circondari ad elezione uninominale tutti i nomi dei candidati proposti in tempo utile sono prestampati sulla scheda.

[2] L'elettore esprime il proprio voto contrassegnando di proprio pugno con una crocetta il candidato prescelto.

[3] Sono nulli:

a. i voti espressi a candidati il cui nome non figura prestampato sulla scheda;

b. le schede sulle quali sono stati contrassegnati con una crocetta più candidati.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 565
II. Significato della disposizione 565
A. Generale 565
B. Confronto giuridico 566
III. Commento al testo della norma 567
A. Schede elettorali prestampate (cpv. 1) 567
B. Barratura a mano (cpv. 2) 567
C. Motivi di invalidità (cpv. 3) 567
I materiali 568
Bibliografia 569

I. STORIA DELLE ORIGINI

L'art. 47 cpv. 2 LDP, che consente ai cantoni maggioritari di prevedere la possibilità di un'elezione tacita nella legge cantonale, è stato inserito nella LDP nel 1994. Nei cantoni a rappresentanza proporzionale, tuttavia, le elezioni silenziose sono possibili sin dall'introduzione della rappresentanza proporzionale nel 1918. 1

L'art. 50 LDP, che integra la regolamentazione (federale) delle elezioni tacite nell'art. 47 cpv. 2 LDP e prevede essenzialmente una restrizione dell'eleggibilità alle persone proposte nella procedura di candidatura (il cosiddetto numerus clausus), è stato inserito solo con la revisione parziale del 23 marzo 2007. Dal 1994 al 2007, era ancora possibile votare per tutte le persone eleggibili (e non solo per quelle proposte nella procedura di candidatura) nei Cantoni a maggioranza, con la possibilità di una votazione silenziosa in caso di più di una candidatura valida in occasione della votazione. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

La legge cantonale dei cantoni maggioritari può prevedere un'elezione silenziosa se all'autorità cantonale competente è pervenuta una sola candidatura valida entro il termine ultimo per la registrazione. Se un Cantone ha creato la base giuridica necessaria per un'elezione tacita e durante la procedura di registrazione è pervenuta una sola candidatura valida, non si procede allo scrutinio. Il candidato unico viene invece dichiarato eletto dall'autorità cantonale competente con un atto amministrativo. 3

L'art. 50 LDP regola la procedura per i Cantoni con possibilità di elezione tacita se durante la procedura di registrazione sono pervenute più candidature valide, l'elezione tacita è di conseguenza fuori questione e si procede al ballottaggio. In tal caso, ai sensi dell'art. 50 cpv. 1 LDP, tutti i candidati nominati in tempo utile devono essere elencati sulla scheda elettorale in forma prestampata. Nella votazione, solo i candidati prestampati sono eleggibili. I voti espressi per i candidati non prestampati non sono validi. La procedura di registrazione porta quindi a un numerus clausus di persone 4

eleggibili - in violazione del principio di cui all'art. 47 cpv. 1 LDP, secondo cui ogni persona eleggibile può essere votata.

5 La procedura elettorale nei cantoni maggioritari con la possibilità di un'elezione silenziosa è stata allineata a quella dei cantoni a rappresentanza proporzionale dall'art. 50 CPD. Pertanto, anche nei cantoni a rappresentanza proporzionale, è prevista una procedura di registrazione elettorale obbligatoria e solo i candidati del distretto elettorale possono essere eletti in occasione del ballottaggio. Solo se non vengono presentate proposte elettorali e, di conseguenza, non sono disponibili liste, anche nei cantoni a rappresentanza proporzionale ogni persona eleggibile può essere votata durante lo scrutinio.

B. Confronto giuridico

6 Degli attuali sei cantoni (GL, UR, AR, AI, OW, NW), solo nei cantoni di Obvaldo e Nidvaldo è possibile tenere elezioni silenziose del Consiglio nazionale.

7 Nel Cantone di Obvaldo, se alla Cancelleria di Stato pervengono più candidature valide entro la fine del periodo di registrazione del 48° giorno precedente l'elezione (ore 12.00), la Cancelleria di Stato fa stampare su una scheda ufficiale (per il voto a crocette) i candidati proposti per il Consiglio nazionale in ordine sparso con cognome, nome, anno di nascita, professione e indirizzo. È ammessa l'aggiunta di "precedente" o "nuovo" dopo il nome del candidato.

8 Nel Cantone di Nidvaldo, se ci sono più candidature valide, l'ufficio elettorale cantonale produce la scheda elettorale con le candidature prestampate subito dopo la liquidazione delle proposte elettorali. Se, in caso di elezioni di rinnovo, vengono proposti membri precedenti, questi vengono posti in cima alla scheda elettorale nell'ordine della loro età di voto; altrimenti, i nomi delle persone proposte vengono elencati in ordine alfabetico. Se la candidatura è stata presentata a nome di un gruppo di interesse politico, l'affiliazione della persona proposta a tale gruppo di interesse deve essere indicata tra parentesi; inoltre, se del caso, deve essere aggiunta la dicitura "precedentemente".

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Schede elettorali prestampate (cpv. 1)

Se la legge cantonale prevede la possibilità di una votazione silenziosa, tutti i candidati nominati in tempo utile devono essere elencati sulla scheda elettorale in forma prestampata. I Cantoni (e i Comuni) sono responsabili della produzione di schede elettorali prestampate e della loro distribuzione agli elettori. Possono essere utilizzate solo le schede elettorali ufficiali. 9

Mentre alle maggioranze senza possibilità di elezioni silenziose è vietato distribuire schede prestampate, le maggioranze con possibilità di elezioni silenziose sono obbligate a produrre schede prestampate ai sensi dell'art. 50 cpv. 1 LDP. I dettagli dei candidati da stampare e le aggiunte ("precedente", "nuovo", affiliazione al partito) richieste o consentite sono determinate dalla legge cantonale. 10

L'art. 7 VPR, secondo cui le schede prestampate devono lasciare uno spazio sufficiente per consentire agli elettori di rendere leggibili le loro selezioni e i loro cumuli, non è applicabile nei cantoni maggioritari con voto muto, soprattutto perché deve essere eletta una sola persona. 11

B. Barratura a mano (cpv. 2)

Per esprimere un voto, l'elettore deve segnare con la propria mano la casella accanto al nome del candidato. Il requisito della scrittura a mano deriva anche dall'art. 49 cpv. 1 lett. c LDP, secondo cui le schede elettorali non sono valide se non sono compilate a mano. 12

Dall'art. 50 cpv. 2 LDP si può quindi concludere che nei Cantoni con possibilità di elezione tacita è ammessa solo la barratura dei candidati proposti a tempo debito. D'altro canto, non è consentito annotare i nomi di altre persone teoricamente eleggibili ai sensi dell'art. 136 cpv. 1 della Cost. 13

C. Motivi di invalidità (cpv. 3)

L'art. 50 cpv. 3 LDP aggiunge due motivi di invalidità di diritto federale al catalogo dei motivi di invalidità di cui all'art. 49 cpv. 1 LDP per i Cantoni con possibilità di silenzio elettorale. Nei Cantoni in cui viene effettuata una procedura di registrazione per consentire lo scrutinio silenzioso, la 14

valutazione delle schede elettorali in occasione di uno scrutinio deve tenere conto, oltre che dei motivi di invalidità ai sensi dell'art. 49 cpv. 1 LDP, anche di quelli ai sensi dell'art. 50 cpv. 3 LDP, nonché dei motivi di invalidità relativi alla procedura cantonale.

15 Ai sensi dell'art. 50 cpv. 3 lett. a CPD, i voti sono invalidi se espressi per candidature non prestampate. Questo motivo di invalidità ha l'effetto di vincolare il candidato alle persone proposte nella procedura di candidatura. In assenza di un'elezione tacita a seguito di più candidature valide, solo i candidati proposti nella procedura di registrazione e prestampati sulla scheda elettorale sono eleggibili in occasione della votazione - contrariamente a quanto previsto dall'art. 47 cpv. 1 LDP. Il numerus clausus di persone eleggibili derivante da questo obbligo è talvolta criticato dalla dottrina. Secondo Weber, per meglio preservare la libertà di scelta degli elettori, dovrebbe essere possibile scrivere il nome di ogni eleggibile su una riga bianca, oltre a barrare le candidature prestampate.

16 I Cantoni maggioritari possono eleggere una sola persona al Consiglio nazionale a causa della loro popolazione relativamente ridotta. Di conseguenza, l'art. 50 cpv. 3 lett. b LDP stabilisce che le schede elettorali (prestampate) su cui sono segnate più candidature sono invalide. Questo motivo di invalidità è la controparte dell'art. 49 cpv. 1 lett. a LDP, secondo cui le schede elettorali (bianche) (nei cantoni maggioritari senza possibilità di elezione tacita) sono invalide se contengono i nomi di persone diverse. La disposizione - come l'art. 49 cpv. 1 lett. a LDP - mira a garantire che la volontà degli elettori sia chiaramente espressa.

17 Le schede non valide non vengono prese in considerazione per determinare il risultato elettorale.

I MATERIALI

Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31.5.2006, BBl 2006 S. 5261 ff. (zit. Botschaft 2006).

Kreisschreiben des Regierungsrats des Kantons Obwalden zur Erneuerungswahl des Nationalrats und des Ständerats für die Amtsdauer 2019 bis 2023 vom 20.10.2019, Amtsblatt Nr. 18, 2.5.2019 (zit. Kreisschreiben Kanton Obwalden 2019).

BIBLIOGRAFIA

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Zürich 2016.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 51 LDP

Un commentario di Katja Gfeller

CITAZIONE SUGGERITA

Katja Gfeller, Kommentierung zu Art. 51 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Gfeller, N. XXX zu Art. 51 BPR.

Art. 51 Elezioni suppletorie

Gli articoli 47 a 49 s'applicano anche alle elezioni suppletorie.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 573
II. Significato della disposizione 573
A. Cambiamenti durante il mandato 573
B. Nessuna successione, ma elezione sostitutiva diretta (silenziosa) 574
C. Confronto legale 575
III. Commento al testo della norma 576
A. Cantoni maggioritari senza possibilità di elezione tacita 576
B. Cantoni a maggioranza con la possibilità di un'elezione tacita 577
1. Procedura di proposta 577
2. Privilegio non proposto 577
3. scrutinio in caso di più candidature 578
I materiali 578
Bibliografia 579

I. STORIA DELLE ORIGINI

La disposizione dell'art. 51 LDP, secondo la quale le elezioni suppletive nei collegi uninominali sono disciplinate dalle disposizioni sul voto a maggioranza (artt. 47-49 LDP), esiste fin dalla promulgazione della LDP. Con la revisione parziale della LDP del 18 marzo 1994, è stato apportato solo un adeguamento redazionale del riferimento all'art. 51 CPD, poiché l'art. 50 CPD relativo alla determinazione dei risultati elettorali è stato abrogato nell'ambito di questa revisione parziale. 1

Nella Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919, che regolava la procedura di elezione del Consiglio nazionale prima della promulgazione della LDP, l'art. 24 f. disciplinava esplicitamente l'occupazione dei seggi vacanti nel Consiglio nazionale durante il mandato solo per i Cantoni a rappresentanza proporzionale. Nel caso in cui si rendesse vacante un solo seggio, si faceva riferimento alle disposizioni sulla procedura di elezione nei collegi uninominali (elezione maggioritaria con maggioranza relativa). Implicitamente, esisteva già una disposizione per le elezioni suppletive nei collegi uninominali (in cui, a causa del sistema, si può verificare un solo seggio vacante) che corrispondeva a quella dell'attuale LDP. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Cambiamenti durante il mandato

I membri del Consiglio nazionale sono eletti per un mandato di quattro anni. Il mandato inizia con la riunione costitutiva del Consiglio nazionale il settimo lunedì successivo all'elezione e termina nuovamente con la costituzione del nuovo Consiglio eletto. 3

I cambiamenti durante il mandato - sia per i Cantoni a rappresentanza proporzionale che per quelli a maggioranza - sono regolati in linea di principio dal 5° capitolo della LDP agli artt. 54 e segg. LDP. Tali cambiamenti derivano dall'uscita dei membri del Consiglio nazionale eletti durante il mandato, in particolare in caso di dimissioni o decesso, o anche se i requisiti di eleggibilità vengono meno durante il mandato. Le dimissioni dal Consiglio nazionale devono essere comunicate per iscritto al Presidente del Consiglio nazionale. Il Segretariato generale dell'Assemblea federale notifica le 4

dimissioni al rispettivo governo cantonale, affinché questo possa procedere alla copertura del posto vacante mediante un'elezione suppletiva o, nei Cantoni a rappresentanza proporzionale, mediante una successione o un'elezione supplementare. La sostituzione avviene solo per il resto del mandato in corso.

5 Secondo l'art. 51 LDP, l'elezione suppletiva nei cantoni maggioritari è regolata dagli artt. 47-49 LDP. Dal punto di vista sistematico, sarebbe stato più coerente disciplinare l'art. 51 LDP - così come la successione e l'elezione suppletiva nei cantoni a rappresentanza proporzionale - nel capitolo 5 "Cambiamenti durante il mandato". Pertanto, l'art. 54 LDP relativo alle dimissioni dal Consiglio nazionale e l'art. 57 LDP relativo alla fine del mandato si applicano sia ai cantoni a rappresentanza proporzionale che a quelli a rappresentanza maggioritaria.

B. Nessuna successione, ma elezione sostitutiva diretta (silenziosa)

6 Se un membro del Consiglio nazionale eletto in un collegio uninominale lascia il Consiglio nazionale durante il mandato, si deve procedere a un'elezione suppletiva diretta da parte degli elettori. A differenza di quanto avviene nei Cantoni a rappresentanza proporzionale, dove una carica del Consiglio nazionale che si rende vacante nel corso del mandato viene prima sostituita da un membro della stessa lista e solo in seconda battuta da un'elezione suppletiva.

7 L'elezione di un sostituto nei Cantoni a maggioranza maggioritaria può avvenire attraverso un'elezione popolare alle urne o - nei Cantoni che dispongono della necessaria base legale - anche attraverso un'elezione tacita. Nei Cantoni a maggioranza senza possibilità di elezione tacita, non è prevista una procedura di nomina prima dell'elezione suppletiva, ma - come nel caso delle elezioni per il rinnovo generale - si procede comunque a un'elezione per scrutinio. In occasione dello scrutinio, ogni persona eleggibile può essere votata e viene eletto chi riceve il maggior numero di voti. Nei Cantoni maggioritari con la possibilità di un'elezione silenziosa, invece, si deve svolgere anche una procedura di candidatura per coprire i posti vacanti durante la legislatura. Se c'è una sola candidatura valida, la persona proposta viene dichiarata eletta. Nel caso in cui siano pervenute in tempo utile più

candidature valide per il posto vacante, l'elezione avviene per scrutinio mediante schede prestampate.

C. Confronto legale

Le elezioni parziali e suppletive sono fissate dal governo cantonale per la prossima data possibile. Di conseguenza, i Cantoni a maggioranza maggioritaria - ad eccezione del Cantone di Appenzello Esterno - conoscono norme giuridiche in materia: 8

Nel Cantone di Uri, le elezioni suppletive devono tenersi il prima possibile, di norma entro tre mesi. 9

Nel Cantone di Obvaldo, le elezioni suppletive possono essere omesse se le elezioni per il rinnovo generale si svolgono entro sei mesi. 10

La legge introduttiva del Cantone di Nidvaldo alla LDP non contiene alcuna disposizione relativa alle elezioni suppletive. Tuttavia, per le elezioni del governo cantonale e del Consiglio degli Stati, la legge cantonale sulle elezioni e le votazioni prevede che le elezioni suppletive possano svolgersi in qualsiasi momento, il che dovrebbe valere anche per l'assegnazione di un seggio vacante in Consiglio nazionale. 11

Nel Cantone di Glarona, un'elezione suppletiva deve generalmente tenersi entro sei mesi dalle dimissioni o dal decesso di un membro di un'autorità o se non sussistono più le condizioni di eleggibilità. Si può rinunciare a un'elezione suppletiva se le elezioni ordinarie per il rinnovo generale si svolgono entro sei mesi. 12

Nel Cantone di Appenzello Interno, un'elezione suppletiva deve essere tenuta il prima possibile se si verifica una vacanza durante l'anno di mandato. Per motivi importanti, l'elezione suppletiva può essere eccezionalmente rinviata con l'approvazione del Comitato etico, ma al massimo fino alla successiva elezione ordinaria. In quest'ottica, il Comitato di deontologia professionale ha deciso di non occupare il posto vacante nel Consiglio nazionale verificatosi il 3 giugno 2019 attraverso un'elezione suppletiva, ma di farlo in occasione delle elezioni federali di rinnovo generale del 20 ottobre 2019. 13

In sintesi, il governo cantonale deve indire l'elezione suppletiva il prima possibile, cioè di norma entro tre-sei mesi. I Cantoni hanno una certa discrezionalità nel determinare la data delle elezioni suppletive. Questa viene 14

esercitata dai Cantoni a maggioranza con i regolamenti citati, in modo compatibile con l'art. 34 Cost. Gli ordinamenti giuridici cantonali non contengono disposizioni sull'elezione suppletiva che vadano oltre la data dell'elezione suppletiva.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

15 Secondo l'art. 51 LDP, gli artt. 47-49 si applicano anche alle elezioni suppletive. La procedura per le elezioni suppletive è quindi disciplinata dalle disposizioni relative alle elezioni per il rinnovo generale nei Cantoni maggioritari. Di seguito, si fa riferimento solo alle particolarità e alle deviazioni, distinguendo tra i cantoni maggioritari senza e quelli con la possibilità di un silenzio (elezione suppletiva).

A. Cantoni maggioritari senza possibilità di elezione tacita

16 Per i cantoni senza possibilità di elezione tacita, non ci sono differenze significative rispetto alla procedura per le elezioni generali. L'unica particolarità è che l'ora delle elezioni non è stabilita dalla legge federale, ma deve essere fissata dal governo cantonale. Nel fissare la data delle elezioni suppletive, i governi cantonali devono, da un lato, rispettare i requisiti della legge cantonale. Dall'altro, devono soppesare il diritto degli elettori a un processo di formazione della volontà libero e completo con l'interesse a occupare il posto vacante il più rapidamente possibile.

17 Le schede elettorali ufficiali, da produrre a spese dello Stato, devono essere inviate agli elettori almeno tre e non prima di quattro settimane prima del giorno delle elezioni fissato dal governo cantonale. In occasione dell'elezione, il voto può essere espresso per qualsiasi persona eleggibile. Viene eletta la persona che riceve il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, la decisione sarà presa per sorteggio.

18 Nei Cantoni che conoscono una procedura di registrazione volontaria ai sensi dell'art. 47 cpv. 1bis LDP, tale procedura deve essere effettuata in linea di principio anche per le elezioni suppletive.

19 Dopo lo scrutinio, il governo cantonale comunica immediatamente alla Cancelleria federale e alla Segreteria generale dell'Assemblea federale il nome del sostituto eletto all'attenzione del Presidente del Consiglio nazionale e lo pubblica nel bollettino ufficiale cantonale. Un nuovo membro eletto

nell'ambito di un'elezione suppletiva può partecipare ai negoziati solo dopo che la sua elezione è stata dichiarata valida dal governo cantonale.

B. Cantoni a maggioranza con la possibilità di un'elezione tacita

1. Procedura di proposta

Nei cantoni con possibilità di elezione tacita, anche per le elezioni suppletive si deve svolgere una procedura di proposta, durante la quale gli elettori possono proporre qualsiasi persona eleggibile per l'elezione suppletiva. 20

A differenza delle elezioni per il rinnovo generale, il termine per la presentazione delle candidature in caso di elezioni suppletive non è prescritto dalla legge federale ed è quindi determinato dal governo cantonale. Nel Cantone di Nidvaldo, la procedura prevede solitamente che venga stabilita una data per le elezioni suppletive e che la scadenza per la registrazione elettorale sia fissata al 48° giorno prima della data delle elezioni suppletive. Come nei cantoni a maggioranza maggioritaria senza voto tacito, la data dell'elezione suppletiva (che, nel senso di un ballottaggio, ha naturalmente luogo solo se vengono ricevute più candidature valide) deve essere stabilita dopo aver ponderato il diritto degli elettori a un processo decisionale completo e l'interesse a occupare il posto vacante il più rapidamente possibile. A tal fine, si deve tenere adeguatamente conto del tempo necessario agli elettori per raccogliere le candidature. 21

Inoltre, il termine per le candidature, cioè il periodo durante il quale possono essere presentate, non è prescritto dalla legge federale, a differenza del termine per le elezioni suppletive nei Cantoni a rappresentanza proporzionale. Tuttavia, non sembra appropriato fare riferimento al periodo di 30 giorni per la presentazione delle proposte previsto dall'art. 16 VPR per le elezioni suppletive, soprattutto perché nei cantoni maggioritari non solo alcuni elettori ma tutti gli elettori possono presentare candidature e non solo quelli originariamente nominati ma qualsiasi persona idonea può essere candidata all'elezione suppletiva. 22

2. Privilegio non proposto

Nelle elezioni suppletive nei Cantoni a rappresentanza proporzionale, i tre quinti dei firmatari della lista (art. 24 cpv. 1 LDP) o del comitato esecutivo del partito cantonale (art. 24 cpv. 3 LDP) che ha presentato la lista in cui figurava 23

il membro del Consiglio nazionale uscente possono presentare una candidatura, a condizione che un seggio non possa essere occupato per successione.

24 Nei Cantoni a maggioranza maggioritaria con elezione tacita, non esiste un tale privilegio di proposta. La procedura di candidatura è invece regolata dalla legge cantonale e, in linea di principio, tutti gli elettori hanno il diritto di firmare le candidature per il seggio divenuto vacante.

3. scrutinio in caso di più candidature

25 Se entro il termine di presentazione delle candidature pervengono più candidature valide, si esclude il silenzio-assenso e il governo cantonale deve ordinare lo scrutinio. Anche se il riferimento all'art. 51 LDP è limitato agli artt. 47-49 LDP, a parere dell'autore, l'art. 50 LDP è applicabile anche in caso di più candidature valide e deve avere un effetto vincolante sulle proposte elettorali. Ciò è tanto più vero in quanto i materiali non indicano in alcun modo, né è evidente, perché tale obbligo vincolante non debba esistere nel caso delle elezioni suppletive - a differenza di quanto avviene per le elezioni di rinnovo generale. A questo proposito, tutti i candidati nominati in tempo utile devono essere elencati sulla scheda elettorale in forma prestampata. Al momento dello scrutinio, i voti possono essere espressi solo per i candidati prestampati sulla scheda. I voti espressi per i candidati non prestampati sulla scheda elettorale e per le schede su cui è segnato più di un candidato non sono validi.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff. (zit. Botschaft BPR).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff. (zit. Botschaft 1993).

BIBLIOGRAFIA

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich et al. 2023.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 52 LDP

Un commentario di Luka Markić

CITAZIONE SUGGERITA

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 52 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Markić, N. XXX zu Art. 52 BPR.

Capitolo 4: Pubblicazione dei risultati e verificazione dei poteri

Art. 52 Avviso d'elezione; pubblicazione dei risultati

[1] Dopo lo spoglio, il governo cantonale annuncia per scritto e senza indugio agli eletti l'avvenuta elezione e comunica i loro nomi al Consiglio federale.

[2] Al più tardi entro otto giorni da quello dell'elezione, il Cantone pubblica nel Foglio ufficiale i risultati concernenti tutti i candidati e, se del caso, tutte le liste e indica i rimedi di diritto.

[3] I risultati delle elezioni per la rinnovazione integrale, delle elezioni suppletorie e di quelle complementari sono pubblicati nel Foglio federale. Tali risultati sono pubblicati integralmente anche in forma elettronica.

[4] Trascorso il termine di ricorso (art. 77 cpv. 2), il Cantone trasmette immediatamente il processo verbale alla Cancelleria federale. Nei dieci giorni successivi, le schede sono trasferite al luogo indicato dalla Cancelleria federale.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 584
II. Confronto tra le leggi 585
III. Significato della disposizione e contenuto della stessa 586
A. Cpv. 1: notifica delle elezioni 586
B. Cpv. 2: Pubblicazione dei risultati elettorali nel bollettino ufficiale del Cantone 587
C. Cpv. 3: Pubblicazione dei risultati elettorali sul Foglio federale 588
D. Cpv. 4: Protocollo elettorale e schede elettorali 589
Bibliografia 590

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 La Legge federale sull'elezione dei membri del Consiglio nazionale del 21 dicembre 1850 conteneva già disposizioni sull'annuncio delle elezioni e sulla pubblicazione dei risultati elettorali. La successiva legge federale sulle elezioni del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919, invece, non conteneva più disposizioni di questo tipo. Il Consiglio federale emanò norme sulla notifica delle elezioni, sul trattamento delle schede elettorali e sulla pubblicazione dei risultati elettorali nell'ordinanza di attuazione della legge federale sulle elezioni del Consiglio nazionale dell'8 luglio 1919.

2 Con la creazione della Legge federale sui diritti politici nel 1976, le disposizioni relative alla notifica delle schede elettorali e alla pubblicazione dei risultati delle elezioni, precedentemente contenute nell'Ordinanza di attuazione, sono state incorporate nella LDP e hanno quindi riacquistato valore legale. La nuova disposizione della LDP corrispondeva nella sostanza alla relativa disposizione dell'ordinanza di attuazione. L'art. 52 LDP nella versione del 17 dicembre 1976 prevedeva che, dopo la determinazione dei risultati, il governo cantonale notificasse immediatamente per iscritto ai candidati eletti la loro elezione e informasse il Consiglio federale dei nomi dei candidati eletti (cpv. 1) e che il governo cantonale pubblicasse i risultati di tutti i candidati nel bollettino ufficiale cantonale con riferimento alla possibilità di ricorso (cpv. 2).

3 Dall'entrata in vigore della LDP nel 1978, l'art. 52 LDP ha subito diverse modifiche:

- Nel 1986, la disposizione è stata integrata con un nuovo cpv. 3 (frase 1). In base ad esso, i risultati delle elezioni generali, suppletive e parziali - oltre alla pubblicazione nei bollettini ufficiali cantonali (art. 52 cpv. 2) - devono essere pubblicati nel Foglio federale. È vero che i risultati delle elezioni del Consiglio nazionale erano già pubblicati nel Foglio federale prima del 1986. Poiché in precedenza questa prassi non era stata espressamente disciplinata in alcun decreto, si è provveduto a rimediare su richiesta del Consiglio federale.
- Nel 1993, il legislatore ha aggiunto un nuovo cpv. 4 all'art. 52 LDP, obbligando i Cantoni a trasmettere i rispettivi protocolli elettorali alla Cancelleria federale subito dopo la scadenza del termine di ricorso ai sensi

dell'art. 77 cpv. 2 LDP e a inviare le schede elettorali al luogo indicato dalla Cancelleria federale entro dieci giorni dalla scadenza del termine di ricorso. Inoltre, nel cpv. 2 il legislatore ha sostituito il termine "governo cantonale" con "cantone".

- Nel 2003, il cpv. 2 è stato rivisto nel senso che i Cantoni devono pubblicare i risultati delle elezioni nel bollettino ufficiale cantonale entro otto giorni dal giorno delle elezioni. A causa della possibilità di presentare ricorsi elettorali al Tribunale federale introdotta con la riforma giudiziaria della Costituzione federale (art. 189 cpv. 1 lett. f Cost.), il legislatore temeva che un'eventuale "ondata organizzata di ricorsi elettorali" potesse ostacolare il tempestivo avvio dei lavori parlamentari in modo "contrario alla democrazia". Il legislatore ha quindi dovuto adottare misure per rendere impossibile tale "frustrazione". Ciò includeva la fissazione di un limite di tempo per la pubblicazione ufficiale dei risultati cantonali. Il termine di otto giorni era già stato disposto dal Consiglio federale nel 1991 con una lettera circolare.
- Nel 2004, nell'ambito della promulgazione della Legge sulle pubblicazioni, il cpv. 3 è stato integrato con una nuova frase 2: secondo questa frase, la pubblicazione dei risultati elettorali nel Foglio federale deve avvenire anche nella versione elettronica nella formulazione. Questa precisazione si è resa necessaria perché l'art. 16 cpv. 3 LPubb, come modificato il 18 giugno 2004, prevedeva che i dati personali nella versione elettronica del Foglio federale fossero pubblicati in forma anonima. Tuttavia, l'anonimizzazione dei risultati elettorali sarebbe contraria all'interesse pubblico del corretto svolgimento delle elezioni.

II. CONFRONTO TRA LE LEGGI

La maggior parte dei Cantoni prevede norme sulla pubblicazione dei risultati elettorali nei propri decreti elettorali parlamentari. I risultati elettorali definitivi sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale cantonale dall'organo competente, di solito l'autorità elettorale. I risultati provvisori delle elezioni vengono pubblicati su Internet, sui media o tramite avviso pubblico la domenica delle elezioni. I Cantoni che non hanno un proprio regolamento sulla pubblicazione dei risultati elettorali fanno riferimento alle disposizioni della LDP per analogia. 4

5 Come per le elezioni del Consiglio nazionale, l'autorità elettorale notifica ai candidati eletti la loro elezione alle elezioni parlamentari cantonali. Alcuni Cantoni stabiliscono che l'autorità elettorale deve anche fare riferimento alle disposizioni sulla ricusazione e sull'incompatibilità nell'avviso di elezione e fornire informazioni sui rimedi legali.

III. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE E CONTENUTO DELLA STESSA

6 L'art. 52 LDP disciplina la notifica delle elezioni (cpv. 1), la pubblicazione dei risultati elettorali (cpv. 2 e 3), i protocolli elettorali (cpv. 4 frase 1) e il trattamento delle schede elettorali (cpv. 4 frase 2). Le norme sulla comunicazione e la pubblicazione dei risultati elettorali sono di importanza centrale per una democrazia, in quanto rappresentano un elemento indispensabile del principio di pubblicità delle elezioni, che deriva dal principio della libertà di elezione e di voto degli elettori (art. 34 Cost.). Il principio di pubblicità delle elezioni richiede che tutte le fasi essenziali di un'elezione siano soggette a controllo pubblico. Per garantire che i risultati delle elezioni possano essere controllati dal pubblico, devono essere pubblicati.

7 Le disposizioni dell'art. 52 LDP stabiliscono solo regole rudimentali per quanto riguarda la procedura di determinazione e pubblicazione dei risultati elettorali. La procedura è specificata sia nell'ODP che nella rispettiva circolare del Consiglio federale. Per motivi di chiarezza, anche queste disposizioni saranno discusse di seguito.

A. Cpv. 1: notifica delle elezioni

8 Dopo la chiusura delle votazioni, gli uffici competenti dei Cantoni (autorità comunali, distrettuali o provinciali) devono determinare i risultati elettorali "in modo rapido e preciso" e trasmetterli alla Cancelleria cantonale dello Stato o all'Ufficio centrale cantonale (Ufficio elettorale cantonale). L'ufficio elettorale cantonale trasmette a sua volta il risultato elettorale provvisorio per via elettronica alla Cancelleria federale e all'Ufficio federale di statistica utilizzando i moduli 2, 4 e 5 in conformità all'Allegato 2 ODP. Una copia non firmata del verbale degli uffici elettorali (moduli 4 e 5) viene inviata per posta alla Cancelleria federale. La trasmissione avviene immediatamente, ossia

prima della scadenza del termine di ricorso. La Cancelleria federale viene informata dei nomi dei candidati eletti e non eletti all'attenzione del Consiglio federale utilizzando il modulo 5 in conformità all'Allegato 2 ODP (art. 13 cpv. 2 ODP).

Sulla base del risultato elettorale provvisorio, i governi cantonali notificano per iscritto ai rappresentanti eletti la loro elezione (art. 13 cpv. 2 ODP). Tale notifica è denominata notifica elettorale. I governi cantonali sono tenuti a notificare agli eletti la loro elezione senza indugio. 9

La notifica di elezione non ha alcun effetto giuridico. Essa costituisce semplicemente una notifica dei risultati elettorali provvisoriamente determinati agli eletti da parte del rispettivo governo cantonale. Non va quindi confusa con la "conferma dell'elezione da parte del governo cantonale" ai sensi dell'art. 53 cpv. 2 LDP, che il membro eletto del Consiglio nazionale deve presentare alla riunione costitutiva del Consiglio nazionale e che può essere emessa solo se non è stato presentato alcun ricorso a livello cantonale o federale o se è stato determinato l'esito del procedimento giudiziario federale. 10

Per completezza, va detto che la notifica dell'elezione non coincide con l'entrata in carica del membro del Consiglio nazionale. Il neoeletto membro del Consiglio nazionale entra in carica solo al momento del giuramento (art. 3 cpv. 1 LParl). Per questo motivo, l'immunità costituzionalmente garantita dei membri del Consiglio nazionale, ad esempio, entra in vigore - salvo eccezioni - solo dal momento dell'assunzione della carica (art. 162 Cost.). Tuttavia, un deputato può beneficiare della "portata pre-effettiva" del principio del libero mandato per il periodo che intercorre tra l'elezione e l'assunzione della carica. 11

B. Cpv. 2: Pubblicazione dei risultati elettorali nel bollettino ufficiale del Cantone

L'ufficio elettorale cantonale redige un verbale dei risultati elettorali in duplice copia (art. 12 cpv. 1 ODP in combinazione con il modulo 5 secondo l'allegato 2 ODP). Il verbale deve elencare i nomi dei candidati eletti e non eletti di ogni lista in base ai voti ricevuti e includere i dati personali corrispondenti (nome e cognome, anno di nascita, luogo di nascita, luogo di residenza e professione) (art. 12 cpv. 2 ODP). Il governo cantonale deve pubblicare questo protocollo elettorale nel bollettino ufficiale cantonale 12

immediatamente, ma al più tardi entro otto giorni dal giorno delle elezioni (art. 52 cpv. 2 LDP in combinato disposto con l'art. 13 cpv. 1 frase 1 ODP).

13 La pubblicazione nel Bollettino ufficiale cantonale deve contenere un riferimento obbligatorio alla possibilità di ricorso ai sensi dell'art. 77 LDP. Il termine assoluto per la presentazione di un reclamo elettorale decorre dalla pubblicazione del risultato elettorale nel bollettino ufficiale cantonale (cfr. art. 77 cpv. 2 LDP).

C. Cpv. 3: Pubblicazione dei risultati elettorali sul Foglio federale

14 I risultati delle elezioni generali, suppletive e parziali sono pubblicati non solo nel Foglio ufficiale cantonale (art. 52 cpv. 2 CPDP), ma anche nel Foglio federale (art. 52 cpv. 3 frase 1 LDP). La pubblicazione nel Foglio federale avviene sia nella versione stampata (art. 16 LPubb) sia nella versione elettronica autorevole (piattaforma di pubblicazione; art. 15 LPubb).

15 Contrariamente alle disposizioni della legge sulla protezione dei dati (art. 16b LPubb), i risultati sono pubblicati integralmente (art. 52 cpv. 3 frase 2 LDP). Il legislatore chiarisce quindi che i risultati devono sempre essere pubblicati in forma non anonima. Questa disposizione è stata introdotta dal legislatore nel 2004, poiché l'art. 16 cpv. 3 LPubb. modificato il 18 giugno 2004 prevedeva la pubblicazione di dati personali in forma anonima nel Foglio federale elettronico. Senza l'eccezione di cui all'art. 52 cpv. 3 frase 2 LDP, i risultati elettorali sarebbero stati pubblicati senza i nomi dei candidati in particolare. Tuttavia, ciò avrebbe reso assurda la pubblicazione dei risultati elettorali. Nel suo messaggio sull'introduzione dell'esenzione, il Consiglio federale ha giustamente affermato che "nella pubblicazione delle liste e dei risultati elettorali delle elezioni del Consiglio nazionale [...] l'interesse pubblico al corretto svolgimento delle elezioni [prevale] sulle pretese di tutela della privacy. Deve essere possibile verificare l'esatta attribuzione di tutti i voti e quindi l'identità di tutti i candidati che hanno cumulato voti".

16 Dal 2016, la versione elettronica del Foglio federale è la versione autorevole (art. 15 cpv. 2 LPubb). Da allora, anche le pubblicazioni nella versione elettronica possono contenere dati personali (art. 16b cpv. 1 LPubb.). I dati personali che richiedono una protezione speciale ai sensi dell'art. 3 lett. c LPD non possono più essere accessibili al pubblico e non possono contenere più informazioni di quelle necessarie per il loro scopo; ciò include in

particolare le attività ideologiche, politiche o sindacali di una persona (art. 3 lett. c par. 1 LPD). Tuttavia, questa norma non si applica alla pubblicazione dei risultati elettorali. È nell'interesse pubblico che i risultati elettorali siano accessibili anche successivamente e quindi verificabili.

D. Cpv. 4: Protocollo elettorale e schede elettorali

Dopo la scadenza del termine di ricorso ai sensi dell'art. 77 cpv. 2 LDP, i governi cantonali trasmettono immediatamente il protocollo elettorale alla Cancelleria federale o al Consiglio federale (art. 52 cpv. 4 frase 1 LDP). Il protocollo elettorale è il modulo 5 in conformità all'Allegato 2 ODP. Deve essere firmato dal comitato esecutivo dell'ufficio elettorale cantonale e presentato in originale. I governi cantonali devono inoltre allegare al protocollo elettorale una copia del bollettino ufficiale pertinente e gli eventuali reclami ricevuti, nonché le loro dichiarazioni (art. 14 cpv. 1 ODP). 17

Ai sensi dell'art. 52 cpv. 4 frase 2 LDP, le schede elettorali devono essere inviate al luogo indicato dalla Cancelleria federale entro dieci giorni dalla scadenza del termine di ricorso. L'art. 14 cpv. 2 ODP designa l'Ufficio federale di statistica come luogo di ricezione delle schede elettorali. All'Ufficio federale di statistica devono essere inviate non solo le schede elettorali, ma anche i moduli da 1 a 4 secondo l'Allegato 2 ODP (art. 14 cpv. 2 ODP). Tuttavia, la prassi attuale si discosta da questa norma: Infatti, l'Ufficio federale di statistica accetta i risultati elettorali dei Cantoni in forma elettronica, per cui non è necessario trasmettere il materiale elettorale fisico ai sensi dell'art. 52 cpv. 4 frase 2 LDP e dell'art. 14 cpv. 2 ODP. I Cantoni devono conservare il materiale elettorale in modo sicuro fino a quando non riceveranno dall'Ufficio federale la notifica di poterlo smaltire. Se al momento della notifica all'Ufficio federale sono ancora in corso reclami o procedimenti penali relativi alle elezioni, i Cantoni sono tenuti a conservare il materiale elettorale fino alla definizione del procedimento. Tuttavia, i moduli di candidatura per le elezioni con i firmatari o il comitato esecutivo del partito cantonale devono essere conservati per l'intero mandato del Consiglio nazionale, in quanto necessari per eventuali elezioni suppletive ai sensi dell'art. 56 della LDP. 18

Poiché l'art. 52 cpv. 4 frase 2 LDP non corrisponde più alla prassi giuridica attuale, questa disposizione dovrà essere rivista nella prossima revisione della LDP. 19

Desidero ringraziare Benjamin Böhler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per l'assistenza nella ricerca del materiale e i suo preziosi commenti, nonché Janis Denzler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per la revisione critica del testo e i suoi prezios commenti.

BIBLIOGRAFIA

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Krause José, Die Rechtsweggarantie (Art. 29*a* BV) im Bereich der politischen Rechte, Insbesondere mit Blick auf Probleme bei der Beschwerde in eidgenössischen Stimmrechtssachen, Diss. Zürich 2017, Zürich 2017.

Lammers Guillaume, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Basel 2021.

Markić Luka, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Rahmen der politischen Rechte, Diss. Zürich 2021, Zürich 2022 (zit. Markić, Rechtsschutzverfahren).

Markić Luka, Die elektronische Stimmabgabe im Lichte des Prinzips der Öffentlichkeit, E-Voting im Spannungsverhältnis zwischen dem Ruf nach mehr digitaler Demokratie und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, in: Dal Molin-Kränzlin Alexandra/Schneuwly Anne Mirjam/Stojanovic Jasna, Digitalisierung – Gesellschaft – Recht, Zürich 2019, S. 125–143 (zit. Markić, Prinzip der Öffentlichkeit).

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 53 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr53, besucht am 18.10.2023.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 53 LDP

Un commentario di Luka Markić

CITAZIONE SUGGERITA

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 53 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Markić, N. XXX zu Art. 53 BPR.

Art. 53 Verificazione dei poteri

[1] La seduta costitutiva del neoeletto Consiglio nazionale si svolge il settimo lunedì seguente l'elezione. In tale seduta dev'essere dapprima accertata la validità delle nomine. Il Consiglio è costituito quando l'elezione di almeno la maggioranza dei membri è stata convalidata. Il Consiglio nazionale disciplina la procedura nel suo regolamento.

[2] In siffatte deliberazioni, eccetto quelle che li concernono personalmente, prendono posto e votano coloro che sono muniti di un'attestazione di nomina rilasciata dal governo cantonale.

[3] In caso di subingresso, di elezioni suppletorie o completive, il neoeletto può partecipare ai dibattiti soltanto dopo che è stata convalidata la sua elezione.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 593
A. Seduta costituente 593
B. Controllo elettorale senza gestione dei reclami elettorali 594
II. Diritto a confronto 595
A. Sessione costituente 595
B. Contenuto dello scrutinio elettorale 595
III. Significato e contenuto della disposizione 596
A. Cpv. 1 597
1. Seduta costituente 597
2. Scrutinio elettorale ("determinazione della costituzione") 598
B. Cpv. 2: Diritto di partecipazione e di voto all'assemblea costituente 599
C. Cpv. 3: Diritto di partecipare alle elezioni suppletive e alle elezioni parziali o alle elezioni suppletive per sostituzione 599
Bibliografia 600

I. STORIA DELL'ORIGINE

A. Seduta costituente

La Legge federale sull'elezione dei membri del Consiglio nazionale del 21 dicembre 1850 conteneva disposizioni sulla seduta costitutiva del Consiglio nazionale e sullo scrutinio delle elezioni. Essa stabiliva che i nuovi eletti dovevano "riunirsi senza ulteriori inviti il primo lunedì del mese di Natale alle 10 del mattino per la seduta costituente del Consiglio nazionale nella capitale federale". I rappresentanti eletti "accompagnati da una lettera di un governo cantonale che ne certifichi l'elezione" erano autorizzati a partecipare a ogni seduta costituente. Le elezioni venivano scrutinate durante la seduta costituente e i deputati la cui elezione era stata contestata dovevano dimettersi mentre venivano esaminate le contestazioni. 1

La Legge federale sulle elezioni e le votazioni federali fu promulgata nel 1872. Le disposizioni della Legge federale sull'elezione dei membri del Consiglio nazionale del 1850 relative al momento della seduta costitutiva del Consiglio nazionale e allo scrutinio dell'elezione furono adottate senza modifiche sostanziali. Così, dal 1850 (inizio della 2a legislatura) al 1967 (inizio della 38a legislatura), le sedute costitutive del Consiglio nazionale si sono sempre svolte il primo lunedì di dicembre. 2

Nel 1971, la legge è stata modificata come segue per quanto riguarda la data della seduta costitutiva del Consiglio nazionale: secondo questa modifica, la seduta costitutiva può essere anticipata all'ultimo lunedì di novembre alle ore 10 con "una risoluzione approvata dal Consiglio nazionale in accordo con il Consiglio degli Stati nella sessione precedente". Il Consiglio federale ha giustificato la necessità della revisione affermando in particolare che il cambiamento avrebbe permesso di affrontare "circostanze particolari di un anno solare" o di "tenere conto dell'ordine del giorno". Questo fu il caso del 1971: il primo lunedì di dicembre cadeva il 6 dicembre 1971, lasciando al Parlamento "solo circa 2 settimane e mezzo (19 giorni) fino al giorno di Natale", un tempo decisamente troppo breve per trattare gli "affari ordinari della sessione invernale (bilancio della Confederazione, delle FFS e delle PTT, crediti suppletivi, rapporto annuale e conti della Regia degli alcool)" e gli "affari dell'Assemblea federale". La sessione costitutiva del Consiglio nazionale della 39a legislatura si svolse l'ultimo lunedì di novembre, il 29 novembre 1971. 3

La successiva 40a legislatura fu riaperta, come di consueto, il primo lunedì di dicembre (1° dicembre 1975).

4 Con la creazione della Legge federale sui diritti politici nel 1976, è stata creata anche una disposizione relativa alla revisione elettorale (art. 53 LDP modificato il 17 dicembre 1976). Sebbene questa disposizione stabilisca che la validità delle elezioni deve essere decisa prima nella seduta costituente successiva all'elezione del Consiglio nazionale, il legislatore non ha specificato la data della seduta costituente. Di conseguenza, la data della seduta costituente non è stata disciplinata dalla legge dal 1978 fino all'entrata in vigore dell'attuale disposizione dell'art. 53 cpv. 1 LDP 2003. Durante questo periodo, le date delle sedute costitutive del Consiglio nazionale sono state fissate in base alle disposizioni per la determinazione dell'inizio della sessione invernale. Di conseguenza, le sessioni costitutive dal 1978 al 2003 si sono svolte l'ultimo lunedì di novembre o il primo lunedì di dicembre.

5 In occasione della revisione della LDP nel 2001, il Consiglio federale ha osservato nel suo messaggio che la data della seduta costitutiva del Consiglio nazionale non era disciplinata dalla legge. Tuttavia, poiché si trattava di "una disposizione importante ai sensi dell'art. 164 della Cost.", "la Costituzione è un prerequisito perché il Consiglio possa negoziare", il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di regolamentare la data della seduta costitutiva nella LDP. Il Parlamento ha seguito il suggerimento del Consiglio federale e ha definito nell'art. 53 cpv. 1 LDP, modificato il 21 giugno 2002, che la riunione costitutiva del Consiglio nazionale neoeletto deve tenersi il settimo lunedì successivo alle elezioni.

6 Già nel 1994, l'art. 53 cpv. 3 LDP ha dovuto essere rivisto a causa di una svista legislativa. Nella sua versione originale, l'art. 53 cpv. 3 LDP stabiliva che un membro neoeletto può partecipare ai lavori dovuti a una successione o a un'elezione suppletiva solo dopo che la sua elezione è stata dichiarata valida. Poiché ciò si applica naturalmente anche ai membri del Consiglio nazionale neoeletti per elezione suppletiva, l'art. 53 cpv. 3 LDP è stato modificato di conseguenza nella revisione del 1994 della LDP.

B. Controllo elettorale senza gestione dei reclami elettorali

7 Fino alla riforma giudiziaria del 2003, il Consiglio nazionale era responsabile del trattamento dei reclami elettorali contro le elezioni del Consiglio

nazionale in ultima istanza nell'ambito dello scrutinio elettorale, che ha luogo nella seduta costituente. Con l'attuazione della riforma giudiziaria, tuttavia, il Tribunale federale ha acquisito la competenza di giudicare le controversie relative alle violazioni delle disposizioni federali sui diritti politici (art. 189 cpv. 1 lett. f Cost.). Da allora, il Tribunale federale è il tribunale di ultima istanza per decidere sui reclami elettorali (si veda anche l'art. 77 cpv. 1 lett. c in combinato disposto con l'art. 80 cpv. 1 LTF). Il Consiglio nazionale è ora responsabile solo della convalida (annullamento) delle elezioni nell'ambito della revisione elettorale. Il legislatore ha così attuato la divisione tra la gestione dei reclami e la convalida delle elezioni richiesta dalla "Costituzione federale" e ha modificato di conseguenza l'art. 53 della LDP. Il Parlamento ha così risposto all'appello della dottrina: Secondo le odierne concezioni dello Stato di diritto e della democrazia, la "fusione tra la convalida di un'elezione e la contemporanea gestione dei reclami elettorali da parte del Parlamento appena eletto" è superata.

II. DIRITTO A CONFRONTO

A. Sessione costituente

La maggior parte dei Cantoni definisce il momento della costituzione del Parlamento nei decreti relativi all'elezione del Parlamento o nei regolamenti interni dei Parlamenti. In molti casi, i membri neoeletti dei parlamenti cantonali devono riunirsi per la seduta costituente a un'ora stabilita per legge dopo l'elezione, analogamente all'art. 53 cpv. 1 LDP. 8

In una minoranza di Cantoni, il governo è responsabile di invitare i deputati neoeletti alla riunione costituente dopo il rinnovo generale. Questa variante è problematica in termini di separazione dei poteri perché significa che il parlamento neoeletto dipende dalla partecipazione del governo per la sua costituzione. Pertanto, è da privilegiare l'opzione che prevede che la data di costituzione del Parlamento sia stabilita per legge. 9

B. Contenuto dello scrutinio elettorale

Nell'ambito delle sessioni costituenti, tutti i parlamenti cantonali svolgono uno scrutinio elettorale. Il contenuto dello scrutinio elettorale varia da Cantone a Cantone e può essere suddiviso grossomodo in due categorie: 10

11 Nella maggior parte dei Cantoni, la verifica elettorale si limita a convalidare (preservare) l'elezione. In questi cantoni, la revisione dei reclami elettorali ricevuti è gestita in via definitiva dai tribunali costituzionali o amministrativi. Nella maggior parte dei Cantoni, questa separazione tra gli organi di revisione e di ricorso in materia elettorale non solo è in linea con una richiesta dottrinale di lunga data, ma anche con i requisiti contenuti nella garanzia di ricorso legale ai sensi dell'art. 29a Cost.

12 In un piccolo numero di altri Cantoni, la separazione delle istanze di revisione e di ricorso non è stata (ancora) attuata. Nei Cantoni di Zurigo, Lucerna, Svitto, Turgovia e Vallese, il Parlamento neoeletto decide sia sui reclami elettorali ricevuti sia sulla convalida della propria elezione. Questo legame tra gli organi di convalida e di ricorso non è compatibile con i requisiti costituzionali federali, poiché in questi cantoni la decisione del parlamento cantonale non può essere appellata a un tribunale cantonale superiore. Nei Cantoni Grigioni e Vaud, il Parlamento neoeletto è anche responsabile della gestione dei reclami elettorali e della convalida delle elezioni nell'ambito della revisione elettorale. Tuttavia, queste decisioni possono essere impugnate presso la rispettiva Corte costituzionale cantonale, rispettando così la garanzia di ricorso legale.

III. SIGNIFICATO E CONTENUTO DELLA DISPOSIZIONE

13 L'art. 53 della LDP riguarda l'assemblea costituente e non solo lo scrutinio elettorale vero e proprio (come recita il titolo dell'articolo). La disposizione fissa la data della seduta costitutiva di un Consiglio nazionale neoeletto e definisce il momento a partire dal quale un membro subentrato o neoeletto in caso di elezioni suppletive o parziali può partecipare ai lavori del Consiglio nazionale. La costituzione - che determina i risultati delle elezioni parlamentari - realizza il diritto, ai sensi della legge federale, a un seggio nel Consiglio nazionale dei singoli membri, che acquisiscono così tutti i diritti e gli obblighi previsti dalla Costituzione e dalla legge (cfr. art. 6 e segg. LParl). Inoltre, stabilisce la capacità di agire del Consiglio nazionale.

A. Cpv. 1

1. Seduta costituente

Dopo ogni rinnovo completo del Consiglio nazionale, tutti i membri rieletti e i nuovi eletti si riuniscono per la seduta costitutiva del Consiglio nazionale. La costituzione del Consiglio nazionale neoeletto ha luogo il settimo lunedì successivo all'elezione (art. 53 cpv. 1 frase 1 LDP). La costituzione è la prima riunione del Parlamento neoeletto che approva importanti risoluzioni, per lo più organizzative, e nomina alcuni nuovi organi parlamentari. Il mandato (legislatura) del Consiglio neoeletto (come organo) inizia con la costituzione, mentre quello del Consiglio nazionale precedentemente eletto termina (art. 57 LDP). 14

La procedura per la riunione costituente non è disciplinata dalla LDP stessa, ma dal Regolamento interno del Consiglio nazionale (art. 53 cpv. 1 frase 4 LDP). I punti all'ordine del giorno della seduta costituente sono stabiliti dall'art. 1 cpv. 2 RCN e devono essere trattati nell'ordine stabilito dal Regolamento interno: La seduta costitutiva inizia sempre con un discorso del membro più anziano del Consiglio nazionale e un discorso del più giovane membro neoeletto del Consiglio nazionale (art. 1 cpv. 2 lett. a RCN). Il Consiglio nazionale stabilisce quindi il proprio statuto (art. 1 cpv. 2 lett. b RCN). La costituzione viene stabilita su richiesta dell'ufficio provvisorio. Prima della riunione costituente, l'Ufficio provvisorio esamina se le elezioni della maggioranza dei membri del Consiglio sono rimaste incontestate o sono state dichiarate valide e presenta una mozione corrispondente al Consiglio (art. 4 cpv. 1 lett. a RCN). Subito dopo la costituzione, i membri del Consiglio presenti la cui elezione è rimasta incontestata o è stata dichiarata valida prestano giuramento (art. 1 cpv. 2 lett. c in combinato disposto con l'art. 5 RCN). Dopo l'accertamento di eventuali incompatibilità su richiesta dell'ufficio provvisorio (art. 1 cpv. 2 lett. d in combinato disposto con l'art. 4 cpv. 1 lett. b RCN e l'art. 14 LParl), si procede all'elezione del Presidente, del Primo Vicepresidente, del Secondo Vicepresidente, degli scrutatori e dei sostituti scrutatori (art. 1 cpv. 2 lett. e-i RCN). 15

La seduta costitutiva del Consiglio nazionale termina con l'esecuzione o il suono dell'inno svizzero. Sebbene l'esecuzione dell'inno nazionale all'inizio di una nuova legislatura non sia disciplinata né dalla legge né dal regolamento interno, questa è la prassi del Consiglio nazionale dal 2011. L'istituzione di 16

questa prassi può essere fatta risalire a una mozione del 2009 dell'allora consigliera nazionale Ada Marra (SP/VD). Come chiarito dall'Ufficio del Consiglio nazionale in risposta a tale mozione, l'esecuzione dell'inno nazionale avrebbe "sottolineato il carattere cerimoniale dell'inizio della legislatura [...]", ma "spettava a ciascun membro del Consiglio cantare o meno l'inno".

2. Scrutinio elettorale ("determinazione della costituzione")

17 Il Consiglio nazionale è costituito non appena le elezioni sono state dichiarate valide da almeno la maggioranza dei suoi membri (art. 53 cpv. 1 frase 3 LDP). Questa decisione del Consiglio nazionale ("determinazione della costituzione") viene presa d'ufficio, anche se non sono stati presentati reclami elettorali.

18 In occasione della riunione costituente, il Consiglio nazionale effettua lo scrutinio elettorale. La procedura di controllo della legalità e della validità di un'elezione viene definita verifica elettorale. Fino alla riforma giudiziaria del 2003, il Consiglio nazionale si occupava dei reclami elettorali pendenti contro l'elezione del Consiglio nazionale e della convalida delle elezioni. Nel corso della riforma giudiziaria, la gestione dei reclami e la convalida delle elezioni sono state separate.

19 Secondo la versione attuale dell'art. 53 cpv. 1 LDP, la verifica delle elezioni da parte del Consiglio nazionale è accessoria ai reclami elettorali presentati ai governi cantonali e al Tribunale federale ai sensi dell'art. 77 lett. c in combinato disposto con l'art. 80 cpv. 1 LDP. Art. 80 cpv. 1 LTF. A causa della precedenza dei ricorsi elettorali, il Consiglio nazionale deve "attendere l'esito del relativo procedimento di ricorso dinanzi al Tribunale federale e tenere conto del risultato delle decisioni per esso vincolanti". Il Tribunale federale deve trattare in via definitiva i ricorsi pendenti davanti ad esso contro le decisioni dei governi cantonali in relazione alle elezioni del Consiglio nazionale prima che il Consiglio nazionale sia costituito. A causa della ripartizione delle competenze, il Consiglio nazionale può solo determinare la validità di tutte quelle elezioni che non sono state contestate davanti al Tribunale federale o i cui ricorsi sono stati risolti in via definitiva dal Tribunale federale. Il controllo del Consiglio nazionale sulle elezioni è quindi limitato alla convalida delle elezioni. Con la convalida delle elezioni, il

Consiglio nazionale stabilisce la propria costituzione (art. 53 cpv. 1 frasi 2 e 3 LDP).

B. Cpv. 2: Diritto di partecipazione e di voto all'assemblea costituente

Alla seduta costitutiva del Consiglio nazionale possono partecipare e votare solo i membri designati che dispongono di una conferma di elezione da parte del governo cantonale (art. 53 cpv. 2 LDP). La conferma di elezione rilasciata dal governo cantonale ai sensi dell'art. 53 cpv. 2 LDP viene rilasciata ai membri designati del Consiglio nazionale se non sono stati presentati reclami a livello cantonale o federale o se l'esito del procedimento giudiziario federale relativo alla contestazione dell'elezione è certo. La conferma dell'elezione non deve essere confusa con la notifica dell'elezione ai sensi dell'art. 52 cpv. 1 LDP. Quest'ultima è semplicemente una notifica da parte del governo cantonale all'eletto dei risultati elettorali provvisoriamente determinati. 20

Inoltre, l'art. 53 cpv. 2 LDP prevede una regola di ricusazione: i membri la cui elezione è contestata devono ricusarsi dallo scrutinio della propria elezione ("a titolo personale"). Per contro, ciò significa che un membro la cui elezione è contestata può partecipare al giudizio delle elezioni in altri Cantoni (circoscrizioni). Ciò garantisce che il Consiglio nazionale disponga di un quorum per lo scrutinio delle elezioni. 21

C. Cpv. 3: Diritto di partecipare alle elezioni suppletive e alle elezioni parziali o alle elezioni suppletive per sostituzione

Il cpv. 3 dell'art. 53 della LDP disciplina il diritto di partecipazione dei membri del Consiglio nazionale che subentrano o vengono eletti a seguito di elezioni parziali o suppletive. Un membro del Consiglio nazionale subentrante o neoeletto a seguito di un'elezione suppletiva o di un'elezione suppletiva può partecipare ai lavori del Consiglio nazionale solo se la sua elezione è stata dichiarata valida. Di conseguenza, per partecipare ai lavori del Consiglio nazionale non è sufficiente né la dichiarazione del governo cantonale che qualcuno è stato eletto come primo sostituto (in caso di successione; art. 55 cpv. 1 LDP), né l'elezione stessa in caso di elezioni suppletive o parziali (art. 56 o art. 51 LDP). 22

23 L'accertamento della validità dell'elezione per i membri del Consiglio nazionale subentrati o neoeletti a seguito di un'elezione suppletiva o di un'elezione per corrispondenza è analogo a quello previsto per la seduta costitutiva del Consiglio nazionale. Tuttavia, l'esame non viene effettuato dall'ufficio provvisorio, ma dall'ufficio già nominato ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 RCN. L'ufficio verifica se l'elezione del membro è rimasta incontestata o è stata dichiarata valida. Verifica inoltre l'esistenza di eventuali incompatibilità ai sensi dell'art. 14 LParl. Se l'elezione è stata valida e non sono state riscontrate incompatibilità, l'Ufficio chiede al Consiglio nazionale di approvare formalmente l'elezione. Se non ci sono contro-mozioni, la mozione dell'Ufficio di presidenza viene dichiarata approvata senza votazione. Dopo il giuramento, il nuovo membro è autorizzato a partecipare ai lavori del Consiglio nazionale.

Desidero ringraziare Benjamin Böhler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per il suo aiuto nella ricerca del materiale e per i suo preziosi commenti, nonché Janis Denzler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per la sua revisione critica del testo e i suo preziosi commenti.

BIBLIOGRAFIA

Brunner Arthur/Glaser Andreas, Kommentierung zu Art. 145 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Krause José, Die Rechtsweggarantie im Bereich der politischen Rechte, insbesondere mit Blick auf Probleme bei der Beschwerde in eidgenössischen Stimmrechtssachen, Diss. Zürich, Zürich 2017.

Lammers Guillaume, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel 2021.

Markić Luka, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Rahmen der politischen Rechte, Diss. Zürich 2021, Zürich 2022.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 52 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr52, besucht am 18.10.2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 57 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr57, besucht am 18.10.2023.

Steinmann Gerold/Mattle Adrian, Kommentierung zu Art. 82 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2018.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.

Tornay Schaller Bénédicte, Le recours au Tribunal fédéral en matière d'élections fédérales, in: AJP 2017, S. 351–367.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 54 LDP

Un commentario di Luka Markić

CITAZIONE SUGGERITA

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 54 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Markić, N. XXX zu Art. 54 BPR.

Capitolo 5: Modificazioni durante il periodo di nomina

Art. 54 Dimissioni

Le dimissioni dalla carica di consigliere nazionale devono essere comunicate per scritto al presidente del Consiglio nazionale.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 605
II. Confronto tra le leggi 605
III. Significato e contenuto della disposizione 606
A. Dichiarazione scritta di dimissioni 606
B. Il Presidente del Consiglio nazionale come destinatario delle dimissioni 607
C. Assenza di motivi per le dimissioni 607
Bibliografia 608

I. STORIA DELL'ORIGINE

La Legge federale sull'elezione dei membri del Consiglio nazionale del 21 dicembre 1850 prevedeva già un regolamento sul "completamento delle singole cariche nel Consiglio nazionale durante il mandato". Se un Consigliere nazionale desiderava dimettersi dalla carica ed era tenuto a ricoprire un incarico nel proprio Cantone, doveva presentare una richiesta di dimissioni al "proprio elettorato o al governo cantonale interessato". Nel caso di Consiglieri nazionali provenienti da un Cantone senza mandato obbligatorio, era sufficiente presentare le dimissioni al Consiglio nazionale, purché fosse in seduta. Le dimissioni venivano registrate dal Consiglio nazionale. Se le dimissioni venivano presentate al di fuori delle sessioni del Consiglio nazionale, dovevano essere presentate al Consiglio federale per la registrazione. Il membro del Consiglio nazionale era legalmente obbligato a svolgere il proprio mandato fino all'elezione del successore. 1

La successiva Legge federale sulle elezioni del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919, invece, non prevedeva alcuna disposizione specifica per le dimissioni. 2

Solo con la creazione della Legge federale sui diritti politici del 1976, l'art. 54 della LDP ha inserito nuovamente una disposizione specifica sulle dimissioni di un membro del Consiglio nazionale. Secondo questa disposizione, il membro deve notificare per iscritto le proprie dimissioni al Presidente del Consiglio nazionale. Questa disposizione non è mai stata rivista dall'entrata in vigore della LDP. 3

II. CONFRONTO TRA LE LEGGI

La stragrande maggioranza dei Cantoni non include alcuna disposizione sulle modalità di dimissioni dal Parlamento nei propri decreti relativi all'elezione del Parlamento. Questi cantoni si limitano a descrivere nei loro decreti le modalità di assegnazione del seggio parlamentare in caso di dimissioni premature di un deputato. Solo in alcuni Cantoni, come Berna e Sciaffusa, la legge stabilisce esplicitamente che le dimissioni dal Parlamento devono essere comunicate per iscritto al Presidente. Nel Cantone di San Gallo, le dimissioni devono essere presentate alla Cancelleria di Stato e nel Cantone del Vallese al Consiglio di Stato. 4

5 Nei Cantoni in cui i membri del Parlamento sono obbligati a rimanere in carica, non è generalmente possibile dimettersi prima della fine del mandato. Questi cantoni stabiliscono che un deputato che desidera dimettersi prematuramente dal suo incarico deve presentare una richiesta di dimissioni all'autorità competente. Nel Cantone di Nidvaldo, ad esempio, il Consiglio cantonale deve approvare la richiesta di dimissioni di un deputato uscente; nel Cantone di Uri, il governo cantonale decide in merito alle richieste di dimissioni dei membri del Consiglio cantonale, che devono rimanere in carica fino alla decisione di dimissione. Poiché l'obbligo di mantenere il mandato a livello cantonale è una "regola poco applicata" per quanto riguarda i membri del Parlamento, le richieste di dimissioni dal mandato devono essere presentate solo pro forma. Queste vengono approvate dalle autorità competenti senza ulteriori indugi.

III. SIGNIFICATO E CONTENUTO DELLA DISPOSIZIONE

6 Il termine "dimissioni" si riferisce alle dimissioni dal Consiglio nazionale prima della fine del mandato (art. 149 cpv. 2 frase 2 Cost.). In caso di dimissioni, il mandato del membro dimissionario (art. 145 cpv. 1 Cost.) termina anticipatamente. Se, invece, un membro del Consiglio nazionale lascia il suo incarico alla fine del mandato quadriennale, non si tratta logicamente di dimissioni.

7 L'art. 54 LDP non costituisce, come si potrebbe dedurre dal titolo dell'articolo, la base del diritto di un membro del Consiglio nazionale di dimettersi durante il mandato, ma si limita a disciplinarne le modalità. Il diritto di dimettersi di ogni singolo membro deriva piuttosto dal fatto che non vi è alcun obbligo di mantenere la carica a livello federale. Di conseguenza, ogni membro del Consiglio nazionale ha il diritto di dimettersi volontariamente dal Consiglio nazionale in qualsiasi momento, rendendo così disponibile il seggio per il successore.

A. Dichiarazione scritta di dimissioni

8 La dichiarazione di dimissioni del membro uscente del Consiglio nazionale deve essere fatta per iscritto. Il requisito formale della dichiarazione di dimissioni per iscritto esiste solo dall'entrata in vigore della LDP. Le leggi elettorali del Consiglio nazionale del 1850 e del 1919 non prevedevano alcun requisito formale per la dichiarazione di dimissioni. L'introduzione del

requisito della forma scritta non è stata giustificata nel processo legislativo del 1976; essa porta naturalmente a una maggiore certezza del diritto.

In linea di principio, la forma scritta nel diritto pubblico significa che il contenuto della dichiarazione deve essere scritto su un supporto durevole (di solito su carta) e firmato a mano. In pratica, tuttavia, la forma scritta è definita in modo molto ampio. In base a ciò, la lettera di dimissioni deve essere firmata a mano o elettronicamente dal membro del Consiglio nazionale. Le dimissioni possono essere presentate per lettera, fax o e-mail, ma devono essere chiaramente attribuibili al membro del Consiglio nazionale (ad esempio, inviando le dimissioni tramite l'indirizzo e-mail parlamentare [dominio: @parl.ch]). Le dimissioni sono inefficaci se, ad esempio, vengono dichiarate solo per telefono, sui social media o nell'ambito di una conferenza stampa. A mio avviso, questa interpretazione ampia del termine "per iscritto" deve essere presa in considerazione nella prossima revisione della LDP e inserita nella legge. 9

B. Il Presidente del Consiglio nazionale come destinatario delle dimissioni

Il destinatario delle dimissioni è il Presidente del Consiglio nazionale. Non è previsto che la lettera di dimissioni venga inviata dal membro dimissionario del Consiglio nazionale a un'altra autorità, come la Cancelleria cantonale o la Cancelleria federale. Ai sensi dell'art. 15 cpv. 1 ODP, la Segreteria generale dell'Assemblea federale notifica al governo cantonale competente la lettera di dimissioni ricevuta. 10

C. Assenza di motivi per le dimissioni

In linea di principio, le dimissioni non devono essere motivate. Tuttavia, è abbastanza frequente che il membro dimissionario del Consiglio nazionale indichi nella relativa lettera di dimissioni i motivi che lo hanno spinto a lasciare l'incarico in anticipo. A volte queste motivazioni vengono lette o parafrasate in forma di estratto dal Presidente del Consiglio nazionale nell'ambito della cerimonia di commiato del membro del Consiglio nazionale uscente. 11

Desidero ringraziare Benjamin Böhler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per il suo aiuto nella ricerca del materiale e per i suoi

preziosi commenti, nonché Janis Denzler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per la sua revisione critica del testo e i suo preziosi commenti.

Desidero inoltre ringraziare il Segretario generale dell'Assemblea federale, Philippe Schwab, per le preziose informazioni sulla prassi delle dimissioni in Consiglio nazionale.

BIBLIOGRAFIA

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Lammers Guillaume, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Basel 2021.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 55 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr54, besucht am 18.10.2023.

Schaub Lukas, Kommentierung zu Art. 145 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 55 LDP

Un commentario di Luka Markić

CITAZIONE SUGGERITA

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 55 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Markić, N. XXX zu Art. 55 BPR.

Art. 55 Subentro

[1] Se un consigliere nazionale lascia la carica prima della scadenza del periodo di nomina, il governo cantonale proclama eletto il primo subentrante della stessa lista.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 611
II. Confronto tra le leggi 612
III. Significato della disposizione e contenuto della stessa 612
A. Cpv. 1: il primo sostituto sale di grado (caso standard) 612
B. Cpv. 2: Ulteriori sostituzioni 613
C. Excursus: Cambio di partito da parte dei supplenti prima del passaggio di consegne 613
Bibliografia 614

I. STORIA DELLE ORIGINI

Con l'introduzione della rappresentanza proporzionale per la nomina del Consiglio nazionale nel 1919, fu stabilita anche una disposizione sulla successione. L'art. 24 della Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919 stabiliva che, in caso di vacanza nel corso del mandato, il governo cantonale dichiarava eletto dalla lista in cui era stato eletto il membro uscente il candidato non eletto che avesse ottenuto il maggior numero di voti; in caso di parità di voti, era determinante l'ordine dei candidati sulla lista elettorale. Se il sostituto era già deceduto nel frattempo o era impossibilitato a votare, subentra il successore nella lista. 1

Il modello di successione in caso di ritiro prematuro dal Consiglio nazionale era indiscusso in linea di principio nell'Assemblea federale. Il relatore della commissione del Consiglio degli Stati dell'epoca, il Consigliere di Stato Gottfried Kunz (PLR/BE), giustificò la necessità della successione come segue: "La [...] rappresentanza proporzionale si basa sul principio che i partiti debbano ricevere il numero di mandati corrispondente alla loro forza numerica e che i mandati così ottenuti debbano rimanere in loro possesso durante il mandato". Pertanto, i mandati che scadono durante un mandato devono essere ricoperti da candidati della lista in cui è stato eletto il membro uscente. 2

In Consiglio nazionale, la discussione non si è incentrata sull'introduzione incontrastata del principio di successione, ma piuttosto sulla questione di quale sostituto possa succedere a un candidato se due candidati della lista hanno lo stesso numero di voti. Una mozione del consigliere nazionale Robert Schmid (FDP/ZH), secondo cui in questi casi dovrebbe essere il sorteggio a decidere, è stata respinta. Ciò ha indebolito l'influenza degli elettori e rafforzato quella dei funzionari di partito. 3

Con l'introduzione della LDP nel 1975, fu adottato il sistema di successione in caso di cessazione del mandato durante la legislatura. Tuttavia, l'Assemblea federale ha deciso - contrariamente alla precedente regola del 1919 e alla proposta del Consiglio federale - che, in caso di parità di voti per i sostituti, non sia l'ordine dei candidati sulla lista elettorale, ma il sorteggio a decidere chi entra nel Consiglio nazionale (cfr. art. 43 cpv. 3 LDP). Dall'entrata in vigore della LDP, l'art. 55 è rimasto invariato. 4

II. CONFRONTO TRA LE LEGGI

5 S*i veda in dettaglio OK-Lehner, art. 43 N. 5-8.*

III. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE E CONTENUTO DELLA STESSA

A. Cpv. 1: il primo sostituto sale di grado (caso standard)

6 Se un membro del Consiglio nazionale si dimette dal Consiglio nazionale prima della fine della legislatura, non è richiesta automaticamente un'elezione suppletiva. Il seggio vacante nel Consiglio nazionale viene invece sostituito con la procedura di successione. In un'elezione suppletiva, la persona che subentra ("sostituto", secondo la formulazione della legge) è determinata sulla base dei risultati elettorali delle elezioni generali del Consiglio nazionale. Il membro uscente viene sostituito da un sostituto della lista originaria. I sostituti sono candidati non eletti alle elezioni (art. 43 cpv. 2 LDP). La procedura di sostituzione mantiene l'equilibrio di potere tra i partiti al momento del rinnovo complessivo del Consiglio nazionale.

7 Per la successione al Consiglio nazionale non sono necessari altri atti elettorali. Il sostituto è dichiarato eletto dal governo cantonale corrispondente.

8 La successione senza un ulteriore atto elettorale è giustificata dal fatto che un mandato è "posseduto" per l'intera legislatura dalla lista che lo ha vinto nel rinnovo generale del Consiglio nazionale. Tuttavia, il fatto che i sostituti siano dichiarati eletti senza un ulteriore atto elettorale non ne diminuisce la legittimità. Infatti, i mandati ottenuti in seguito alla successione ai sensi dell'art. 55 LDP derivano la loro legittimità direttamente dalla volontà degli elettori che hanno (co)eletto i sostituti nelle elezioni per il rinnovo generale. La legittimazione dei membri del Consiglio nazionale che subentrano non differisce quindi dalla legittimazione di coloro che entrano in Consiglio nazionale direttamente dopo la loro elezione.

9 La procedura di successione si applica solo nei Cantoni (circoscrizioni) in cui sono in palio due o più seggi del Consiglio nazionale, ossia nei Cantoni in cui i membri del Consiglio nazionale sono eletti secondo il principio della rappresentanza proporzionale. Nelle circoscrizioni in cui è prevista l'elezione

di un solo membro del Consiglio nazionale e quindi si applica il sistema maggioritario, in caso di ritiro anticipato dal Consiglio nazionale è prevista un'elezione suppletiva ai sensi dell'art. 51 LDP.

B. Cpv. 2: Ulteriori sostituzioni

Il cpv. 2 dell'art. 53 LDP disciplina il caso in cui il primo sostituto della lista non voglia o non possa assumere la carica di Consigliere nazionale. In questo caso, la persona che occupa il posto successivo nella lista passa al Consiglio nazionale come supplente. L'ordine è determinato dal numero di voti personali ricevuti alle elezioni generali (art. 43 cpv. 2 LDP). In caso di parità di voti, la decisione viene presa per sorteggio (art. 43 cpv. 3 LDP). 10

Se non è possibile assegnare un seggio con la procedura di successione, si procede a un'integrazione da parte dei responsabili delle liste elettorali o a un'elezione supplementare secondo la procedura di cui all'art. 56 LDP. 11

C. Excursus: Cambio di partito da parte dei supplenti prima del passaggio di consegne

Come già detto, la procedura per le sostituzioni consente fondamentalmente di mantenere l'equilibrio dei poteri in Parlamento per l'intera legislatura. In particolare, questo principio non può più essere rispettato se un sostituto lascia il partito politico o il suo "sostegno di lista" prima di passare alla carica. Questa circostanza è valutata in modo diverso dalla dottrina: Per Anina Weber, le dimissioni dal partito o dal "sostegno di lista", indipendentemente dal momento in cui avvengono, sono contrarie alla rappresentanza proporzionale e violano diverse disposizioni costituzionali. Tomas Poledna, invece, non riconosce una violazione del dovere di lealtà verso l'elettorato e quindi nemmeno una violazione dei diritti politici nelle dimissioni dal partito o nel "patrocinio di lista". 12

In un caso riguardante il Cantone di San Gallo, in cui l'eletta Barbara Keller-Inhelder era passata dal CVP all'SVP tra la sua elezione e la costituzione del Consiglio cantonale, il Tribunale federale ha affermato che un cambiamento di partito, indipendentemente dal fatto che avvenga tra l'elezione e l'assunzione della carica o durante l'esercizio della stessa, non viola i diritti politici costituzionali. Tuttavia, il Tribunale federale ha aggiunto che tali 13

cambi di partito sono certamente "discutibili" e sono accompagnati da una "perdita di credibilità politica".

14 Anche se la Corte Suprema Federale non si è espressa sulla questione del cambio di partito da parte dei supplenti nella sentenza sopra citata, si può supporre, sulla base del suo ragionamento, che anche il cambio di partito da parte dei supplenti prima del loro avvicendamento non violi i diritti politici. Il Tribunale federale ha infatti affermato in termini generali che nessun requisito per l'ammissione alle cariche può essere desunto dai diritti politici costituzionali.

15 Alla luce di questa giurisprudenza del Tribunale federale, un cambio di partito non ha sempre conseguenze per l'eletto o per il suo successore, indipendentemente dal momento. Se il legislatore ritiene che questa circostanza sia discutibile, è ovviamente libero di prevedere le conseguenze di un cambio di partito.

Desidero ringraziare Benjamin Böhler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per il suo aiuto nella ricerca del materiale e per i suo preziosi commenti, e Janis Denzler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per la sua revisione critica del testo e i suoi prezios commenti.

BIBLIOGRAFIA

Aubert Jean-François, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band II, 1995, Basel/Frankfurt a.M. 1995.

Gfeller Katja, Kommentierung zu Art. 51 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr51, besucht am 10.10.2023.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 43 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar

unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr43, besucht am 10.10.2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 54 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr54, besucht am 18.10.2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 56 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr56, besucht am 18.10.2023.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich, Zürich 1988.

Schiess Rütimann Patricia M., Parteiwechsel am Wahlabend, Kritik an BGE 1C.291/2008 vom 17.12.2008, in: Jusletter vom 16.3.2009.

Weber Anina, Mandatsverlust bei Parteiwechsel, in: SJZ 107 (2011), S. 349–358 (zit. Weber, Mandatsverlust).

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Diss. Zürich, Zürich 2016.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 56 LDP

Un commentario di Luka Markić

CITAZIONE SUGGERITA

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 56 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Markić, N. XXX zu Art. 56 BPR.

Art. 56 Elezione complementare

[1] Se un seggio divenuto vacante non può essere assegnato mediante subentro, tre quinti dei firmatari della lista (art. 24 cpv. 1) o la direzione del partito cantonale (art. 24 cpv. 3) che ha depositato la lista su cui figurava il deputato da sostituire possono presentare una proposta di candidatura.

[2] Non appena la proposta è stata definitivamente stabilita (art. 22 e 29), il candidato proposto è proclamato eletto dal governo cantonale senza votazione, giusta l'articolo 45.

[3] Se non è fatto uso del diritto di proposta, si procede a un'elezione popolare. Se devono essere assegnati più seggi, s'applicano le

disposizioni sul sistema proporzionale, altrimenti quelle sul sistema maggioritario.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 620
II. Confronto tra le leggi 622
III. Significato della disposizione e suo contenuto 622
A. Cpv. 1: Diritto di candidatura 623
B. Cpv. 2: Nomina senza atto elettorale 624
C. Cpv. 3: Elezione popolare 624
D. Critiche e proposte di politica legale 624
Bibliografia 626

I. STORIA DELL'ORIGINE

1 Con l'introduzione della rappresentanza proporzionale per la nomina del Consiglio nazionale nel 1919, fu creata anche una disposizione sulle elezioni suppletive. L'articolo 25 della Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919 disciplinava la procedura da seguire nel caso in cui un seggio vacante del Consiglio nazionale non potesse essere occupato secondo le regole della successione. Anche allora, la regola era che si doveva procedere a un'elezione suppletiva se non c'era un sostituto idoneo nella lista in questione. Per l'elezione suppletiva, i firmatari della lista a cui apparteneva il membro del Consiglio nazionale uscente avevano inizialmente il diritto di presentare una proposta per un nuovo sostituto. All'epoca, il numero di firme necessarie per la candidatura era di 15 tra gli aventi diritto al voto nella circoscrizione interessata. Se non erano disponibili tutte e 15 le firme dei firmatari della lista originaria, i restanti cofirmatari potevano sostituirli aggiungendo altri elettori. Se la candidatura è stata accolta con 15 firme, il candidato proposto è stato dichiarato eletto dal governo cantonale in questione senza un atto di elezione. Se i firmatari non riuscivano a trovare un accordo su una proposta di elezione, si teneva un'elezione popolare (elezione a maggioranza relativa) per il seggio vacante.

2 Quando è stata introdotta la rappresentanza proporzionale, si è discusso sulla possibilità di tenere elezioni supplementari come elezioni popolari. Tuttavia, l'Assemblea federale ha deciso di non farlo. Il relatore di lingua tedesca della commissione consultiva preliminare del Consiglio nazionale, il consigliere nazionale Hans Sträuli (FDP/ZH), ha giustificato tale decisione affermando che "il seggio in questione, che è vacante, è già stato assegnato al partito nell'elezione principale. Il partito ha dimostrato di poter rivendicare questo seggio ed è stato occupato dal candidato che ora ha lasciato. Di conseguenza, non ci dovrebbe essere una nuova elezione in cui i partiti misurano nuovamente la loro forza, ma il partito che contava il candidato che ha lasciato come uno dei suoi dovrebbe avere il diritto di fare proposte in prima istanza senza ulteriori indugi".

3 Con l'introduzione della LDP nel 1975, il sistema delle elezioni suppletive fu adottato ma rivisto: Poiché ora erano necessarie 50 firme di sostegno per una proposta elettorale, il Consiglio federale ritenne "difficilmente possibile che tutti i 50 firmatari fossero d'accordo nel presentare una nuova proposta". Per

questo motivo, la disposizione prevedeva solo che un numero minimo di 30 dei firmatari originari dovesse essere d'accordo su una proposta. Se viene presentata una proposta valida, il candidato proposto viene dichiarato eletto dal governo cantonale senza un atto elettorale. Nel caso in cui non si concretizzi alcuna candidatura, si procede a un'elezione popolare; se ci sono più seggi vacanti, si applicano le disposizioni sulla rappresentanza proporzionale, altrimenti quelle sul voto a maggioranza.

Nel suo messaggio sulla nuova LDP, il Consiglio federale ha affermato che "la copertura dei seggi vacanti da parte di un piccolo gruppo di elettori [...] è considerata antidemocratica". Ciononostante, ha voluto privilegiare il sistema precedente, in quanto l'equilibrio di potere tra i partiti determinato durante il rinnovo generale non dovrebbe cambiare durante l'intera legislatura. Un'elezione popolare basata sul principio maggioritario per occupare un seggio vacante sarebbe discutibile, poiché gli spostamenti di seggi "andrebbero naturalmente a svantaggio dei partiti più piccoli". Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno seguito la proposta del Consiglio federale senza discutere né opporsi. 4

Dall'entrata in vigore, l'art. 56 LDP è stato rivisto due volte. Nel messaggio sulla prima revisione del 1994, il Consiglio federale ha osservato che la LDP prevede un minimo di 50 firme di sostegno per una proposta elettorale; tuttavia, la legge non specifica un numero massimo. Tuttavia, se la candidatura viene sottoscritta da 60 o più elettori aventi diritto, è possibile indire due elezioni suppletive per un seggio vacante senza una legge elettorale. Il Consiglio federale ha quindi proposto che, invece di un quorum (30 firme), si stabilisca un rapporto con il numero originale di firme. Come ostacolo furono proposti i tre quinti di tutti i firmatari della proposta elettorale originaria che avevano ancora diritto di voto. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno seguito il suggerimento del Consiglio federale. 5

Nel 2003 è seguita la seconda revisione dell'art. 56 LDP, che costituiva un adeguamento alla semplificazione del quorum di firme introdotta per i partiti registrati (art. 24 LDP). In base a questa semplificazione, le proposte elettorali dei partiti registrati richiedono solo le firme dei membri della presidenza e dell'esecutivo del partito cantonale, oltre alle firme di tutti i candidati. Questo cambiamento ha reso necessaria una modifica dell'art. 56 LDP: Il diritto di candidatura alle elezioni suppletive per i partiti registrati è esercitato in questi casi dal comitato esecutivo del partito cantonale. Questa modifica non ha dato 6

luogo a discussioni in Consiglio nazionale e in Consiglio degli Stati. È stato adottato da entrambi i Consigli.

II. CONFRONTO TRA LE LEGGI

7 *Vedi in dettaglio OK-Lehner, Art. 44 LDP N. 7 f.*

III. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE E SUO CONTENUTO

8 L'elezione del Consiglio nazionale si basa sul principio della rappresentanza proporzionale (art. 149 cpv. 2 Cost.). Di conseguenza, la LDP presuppone che i mandati rimangano di proprietà della rispettiva lista o partito per l'intera legislatura. Al fine di mantenere l'equilibrio di potere tra i partiti per tutta la legislatura, la procedura di elezione supplementare prevede innanzitutto che i firmatari della proposta elettorale possano integrare la lista (art. 53 cpv. 1 LDP). In linea di principio, non è prevista l'elezione popolare (art. 53 cpv. 2 LDP). Questa è prevista solo se non si ricorre al diritto di nomina (art. 53 cpv. 3 LDP).

9 L'elezione suppletiva ai sensi dell'art. 56 LDP viene utilizzata non solo se un seggio vacante nel Consiglio nazionale non può essere occupato per successione ai sensi dell'art. 55 LDP, ma anche se una lista ottiene mandati in eccedenza (art. 44 LDP).

10 Dall'introduzione della rappresentanza proporzionale, si sono verificati solo tre casi di applicazione delle norme sulle elezioni suppletive. I primi due casi riguardavano elezioni suppletive subito dopo l'elezione generale del Consiglio nazionale nel 1919 (si veda l'attuale art. 44 LDP) e solo un caso riguardava un'elezione suppletiva dovuta all'impossibilità di trovare un successore:

- Nel 1919, i conservatori cattolici del Cantone di Friburgo ottennero un seggio in più rispetto ai candidati in lista. Di conseguenza, Ernest Perrier (CC/FR) fu eletto al Consiglio nazionale senza elezioni.
- Sempre nel 1919, il Partito socialdemocratico (PS) del Cantone di Sciaffusa ottenne un seggio in più rispetto ai candidati della lista. Di conseguenza, Jakob Hefti (SP/SH) fu eletto al Consiglio nazionale dal collegio elettorale corrispondente.

- Josef Diethelm (SP/SZ) fu eletto al Consiglio nazionale nel 1959. La sua ultima rielezione al Consiglio nazionale risale alle elezioni generali del 1975, quando era l'unico candidato della lista del Partito socialdemocratico del Cantone di Svitto. Diethelm morì in carica il 29 dicembre 1978. Poiché non c'era nessun altro candidato nella lista originaria del PS, era impossibile che si presentasse un sostituto. Di conseguenza, i 28 firmatari a sostegno della proposta elettorale del PS elessero Alois Kessler (SP/SZ) come consigliere nazionale.

A. Cpv. 1: Diritto di candidatura

Contrariamente al nome della disposizione, in un'elezione suppletiva non c'è una votazione popolare libera nella prima fase. Piuttosto, i firmatari della candidatura devono poter integrare la lista. A seconda delle circostanze, il diritto di candidatura spetta a due gruppi diversi: 11

In primo luogo, il diritto di candidatura è concesso ai firmatari della lista ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 LDP (prima variante). Ogni proposta elettorale deve essere firmata da un numero minimo di elettori con residenza politica nella circoscrizione elettorale al momento della presentazione; il numero minimo di firme varia a seconda delle dimensioni della circoscrizione elettorale. Per una proposta elettorale valida per le elezioni suppletive sono necessari tre quinti dei firmatari della proposta elettorale originale (60%). 12

La procedura per l'elezione suppletiva ai sensi dell'art. 56 cpv. 1 variante 1 CPD è regolata in forma rudimentale dall'art. 16 CPD. In caso di elezioni suppletive, il governo cantonale della circoscrizione interessata invita il rappresentante della lista autorizzata a presentare candidature a presentare una proposta elettorale, fissando un termine di 30 giorni. A tal fine, il governo cantonale fornisce al rappresentante una copia dell'originale della proposta elettorale, con i nomi e gli indirizzi di tutti i firmatari. L'ulteriore procedura per la presentazione di una proposta elettorale non è regolamentata. È quindi responsabilità del rappresentante della proposta elettorale (art. 25 LDP) presentare una proposta elettorale firmata da almeno il 60% dei firmatari originali entro il termine stabilito. 13

Se, invece, la proposta elettorale è presentata da un partito politico con semplificazioni amministrative (art. 24 cpv. 3 LDP), il comitato esecutivo del partito cantonale ha il diritto di nomina (variante 2). È vero che la proposta 14

elettorale originale è firmata solo dal presidente e dal direttore generale del partito cantonale (art. 24 cpv. 4 LDP). Tuttavia, per presentare una proposta elettorale valida è necessaria una delibera del comitato esecutivo del partito cantonale, ai sensi dell'art. 56 cpv. 1 LDP. Il comitato esecutivo è l'organo esecutivo di un partito (cfr. art. 69 CC). La denominazione del comitato esecutivo e la procedura per l'approvazione delle delibere sono stabilite nello statuto del rispettivo partito.

15 La procedura relativa all'elezione supplementare ai sensi dell'art. 56 cpv. 1 variante 2 LDP non è coperta dall'art. 16 ODP. Tuttavia, la procedura può essere applicata per analogia: Il governo cantonale deve invitare il comitato esecutivo del partito cantonale interessato a presentare una proposta di elezione, fissando un termine di 30 giorni.

B. Cpv. 2: Nomina senza atto elettorale

16 Se una proposta di elezione ai sensi dell'art. 56 cpv. 1 LDP è valida, il candidato proposto viene dichiarato eletto nell'ambito della procedura di determinazione del silenzio elettorale (art. 45 LDP). Non si terrà alcuna votazione popolare sulla proposta di elezione del sottoscritto o del comitato esecutivo del partito cantonale.

C. Cpv. 3: Elezione popolare

17 Se i firmatari o il comitato esecutivo del partito cantonale non si avvalgono del diritto di candidatura, il governo cantonale ordina un'elezione popolare per il seggio vacante, indipendentemente dal motivo dell'omissione. Se devono essere occupati più seggi, questi devono essere eletti in base alla rappresentanza proporzionale (art. 21 e segg. LDP), altrimenti si procede a un'elezione a maggioranza relativa (art. 47 e segg. LDP). In un'elezione popolare, è possibile che l'equilibrio politico-partitico cambi rispetto al risultato delle elezioni generali.

D. Critiche e proposte di politica legale

18 La procedura di elezione supplementare ai sensi dell'art. 56 LDP è stata criticata come antidemocratica, in particolare dal Consiglio federale. Non solo la procedura rende impossibile un'elezione popolare, ma potrebbe anche

essere offensiva che un piccolo gruppo di firmatari possa determinare da solo chi diventa membro del Consiglio nazionale.

Non sorprende quindi che la procedura di elezione supplementare sia stata criticata dagli accademici. L'elezione supplementare è criticata come costituzionalmente problematica, in quanto i firmatari della proposta elettorale possono determinare direttamente chi diventa membro del Consiglio nazionale. Ciò significa che non ci sono elezioni popolari dirette, come richiesto dall'art. 149 cpv. 2 frase 1 Cost. La procedura elettorale supplementare serve a garantire i mandati assegnati a un partito nelle elezioni generali. La garanzia dei mandati da parte dei partiti ha quindi la precedenza sulla legittimazione democratica dei parlamentari attraverso la nomina diretta da parte degli elettori. 19

Secondo René A. Rhinow, la situazione è diventata ancora più discutibile con la revisione del 2003, poiché in alcune circostanze anche una decisione di un esecutivo cantonale di partito sarebbe sufficiente per una "elezione" al Consiglio nazionale. In questo modo la procedura verrebbe "de-democratizzata". Inoltre, il legislatore non solo non rispetta l'autonomia dei partiti in base al diritto associativo, ma interferisce anche con la democrazia interna dei partiti. Normalmente, i candidati alle elezioni parlamentari sono determinati dai congressi di partito, dalle assemblee generali o dalle assemblee dei delegati. 20

In linea di principio, la dottrina è condivisibile: Il diritto di nomina nel contesto delle "elezioni supplementari" è incostituzionale, poiché l'art. 149 cpv. 2 frase 1 Cost. richiede l'elezione diretta dei membri del Consiglio nazionale da parte del popolo. Ciò è annullato dal diritto di nomina ai sensi dell'art. 56 cpv. 1 e 2 LDP. 21

Sono disponibili diverse opzioni per risolvere il problema in termini di politica legale: Un'opzione potrebbe essere quella di abolire il diritto di nomina. Se un seggio vacante non può essere occupato per successione, verrebbe occupato da un'elezione popolare diretta. Tuttavia, ciò porterebbe inevitabilmente a un successivo dibattito sulla procedura elettorale da utilizzare, in particolare in caso di seggio vacante. L'elezione a maggioranza relativa (art. 56 cpv. 3 LDP in combinato disposto con l'art. 47 cpv. 1 frase 1 LDP), che di solito viene applicata quando un seggio è vacante, dovrebbe essere respinta in questo caso. Essa favorirebbe solo i partiti di grandi 22

dimensioni. Nel caso di collegi uninominali per l'elezione del Consiglio nazionale, l'elezione atipica a maggioranza relativa è giustificata solo dal fatto che l'elezione del Consiglio nazionale si svolge a livello nazionale in un'unica data. Questo argomento non sarebbe più valido per un'elezione suppletiva.

23 Un'altra opzione sarebbe quella di porre l'elezione suppletiva su base costituzionale con un diritto di nomina preliminare ai sensi dell'art. 56 cpv. 1 e 2 LDP. In questo modo si risolverebbero soprattutto i problemi costituzionali. Tuttavia, l'accusa di "de-democratizzazione" non sarebbe confutata. Dopo tutto, anche altre democrazie di lunga tradizione occupano i seggi temporaneamente vacanti in parlamento, escludendo le elezioni popolari. Inoltre, non va trascurato il fatto che il problema descritto è solo di natura temporanea, in quanto a ogni rinnovo complessivo del Consiglio nazionale, il membro in questione può essere confermato o decaduto dall'elettorato.

24 Infine, va sottolineato che la giustificata discussione sulla costituzionalità delle elezioni suppletive ai sensi dell'art. 56 LDP rimarrà in futuro puramente teorica, poiché la rilevanza pratica dell'art. 53 LDP è rimasta estremamente limitata: dall'introduzione della rappresentanza proporzionale, ci sono stati solo tre casi di applicazione, due dei quali nel primo anno di applicazione. La probabilità che un caso di applicazione dell'art. 56 LDP si ripeta nel prossimo futuro non può essere esclusa del tutto, ma può essere definita bassa.

Desidero ringraziare Benjamin Böhler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per la sua assistenza nella ricerca del materiale e per i suoi preziosi commenti, nonché Janis Denzler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per la sua revisione critica del testo e i suoi preziosi commenti.

BIBLIOGRAFIA

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Gfeller Katja, Kommentierung zu Art. 47 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr47, besucht am 10.10.2023.

Gfeller Katja, Kommentierung zu Art. 51 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr51, besucht am 10.10.2023.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 43 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr43, besucht am 10.10.2023.

Lehner Irina, Kommentierung zu Art. 44 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr44, besucht am 10.10.2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 54 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr54, besucht am 18.10.2023.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 56 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr56, besucht am 18.10.2023.

Rhinow René A., Nationalrat ohne Volkswahl? – Nachrücken von Parteignaden ein Akt gegen das Demokratieprinzip, in: Neue Zürcher Zeitung vom 12.12.2008, S. 18.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzwahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Diss. Zürich, Zürich 2016.

Wyler Stefan, Kommentierung zu Art. 24 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr24, besucht am 10.10.2023.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 57 LDP

Un commentario di Luka Markić

CITAZIONE SUGGERITA

Luka Markić, Kommentierung zu Art. 57 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Markić, N. XXX zu Art. 57 BPR.

Art. 57 Fine del periodo di nomina

Il periodo di nomina del Consiglio nazionale termina all'atto della costituzione del neoeletto Consiglio.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 631
II. Confronto tra le leggi 631
III. Significato della norma e contenuto della disposizione 632
Bibliografia 632

I. STORIA DELL'ORIGINE

L'art. 57 è stato inserito nella legge al momento dell'approvazione della nuova LDP come una cosiddetta "riformulazione", senza ulteriori giustificazioni. La disposizione non ha dato luogo ad alcuna discussione né in Consiglio nazionale né in Consiglio degli Stati. 1

La disposizione precedente, contenuta nell'art. 32 dell'abrogata Legge federale sulle elezioni e le votazioni federali del 1872, stabiliva che "il mandato del Consiglio nazionale [...] scade nell'anno in cui si rinnova completamente, ogni volta la domenica che precede il primo lunedì di dicembre". La sessione costitutiva del Consiglio nazionale si è svolta alle 10 del primo lunedì di dicembre dopo le elezioni generali. Ciò significava che c'era un vuoto di potere tra la mezzanotte e la convocazione del Consiglio nazionale appena eletto. Questo non è più possibile con la disposizione dell'art. 57 LDP. 2

II. CONFRONTO TRA LE LEGGI

I Cantoni di solito stabiliscono la fine del mandato dei loro parlamenti nei decreti relativi all'elezione del Parlamento o nei regolamenti parlamentari. La maggior parte dei Cantoni definisce la fine del mandato in modo analogo all'art. 57 della LDP, il che significa che il mandato dopo le elezioni per il rinnovo termina con la costituzione del nuovo Parlamento eletto. 3

In alcuni Cantoni, la legge stabilisce una data specifica in cui inizia il mandato del Parlamento neoeletto; essi stabiliscono anche, esplicitamente o implicitamente, che il mandato del Parlamento precedentemente eletto termina alla fine del giorno precedente. Questi regolamenti possono essere problematici in caso di emergenza. Se il parlamento neoeletto non può essere costituito alla data stabilita dalla legge a causa di ricorsi elettorali pendenti o accolti o per motivi imprevisti, il cantone non avrà più un parlamento per un certo periodo di tempo. A mio avviso, in questi casi il mandato del parlamento attualmente in carica deve essere prorogato per un breve periodo, al fine di garantire il funzionamento dello Stato. 4

Al contrario, nei Cantoni che non prevedono nelle loro leggi alcuna disposizione sulla fine del mandato del Parlamento, per motivi di certezza del 5

diritto si deve ritenere che il mandato del Parlamento precedentemente eletto termini solo con la costituzione del nuovo Parlamento.

III. SIGNIFICATO DELLA NORMA E CONTENUTO DELLA DISPOSIZIONE

6 L'art. 57 LDP è il logico complemento dell'art. 53 cpv. 1 frase 3 LDP (inizio del mandato). È necessario affinché il rinnovo complessivo del Consiglio nazionale previsto dall'art. 149 cpv. 2 frase 2 Cost. possa avvenire.

7 Il mandato del Consiglio nazionale precedentemente eletto termina con la costituzione del nuovo Consiglio nazionale. In tal modo si conclude non solo la precedente legislatura del Consiglio nazionale (come organo), ma anche il rispettivo mandato personale di ogni singolo membro del Consiglio nazionale. I membri uscenti del Consiglio nazionale della precedente legislatura perdono i loro diritti e doveri di membri del Consiglio al momento della costituzione del nuovo Consiglio nazionale eletto.

Desidero ringraziare Benjamin Böhler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per la sua assistenza nella ricerca del materiale e i suoi preziosi commenti, nonché Janis Denzler, BLaw, assistente presso il Centro per la democrazia di Aarau, per la sua revisione critica del testo e i suoi preziosi commenti.

BIBLIOGRAFIA

Brunner Arthur/Glaser Andreas, Kommentierung zu Art. 145 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Lammers Guillaume, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel 2021.

Markić Luka, Kommentierung zu Art. 53 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, abrufbar unter https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr53, besucht am 18.10.2023.

Thurnherr Daniela, Kommentierung zu Art. 149 BV, in: Waldmann Bernhard/Besler Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 58 LDP

Un commentario di Véronique Boillet

CITAZIONE SUGGERITA

Véronique Boillet, Kommentierung zu Art. 58 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Boillet, N. XXX zu Art. 58 BPR.

Capitolo 1: Referendum obbligatorio

Art. 58 Pubblicazione

Gli atti legislativi sottostanti al referendum obbligatorio sono pubblicati accettati che siano dall'Assemblea federale. Il Consiglio federale indice la votazione.

STRUTTURA

I. Storia e importanza del provvedimento 637
II. Commento 637
A. Atti adottati dall'Assemblea federale soggetti a referendum obbligatorio 637
1. Atti adottati dall'Assemblea federale 637
2. Atti soggetti a referendum obbligatorio 638
a. Atti soggetti a referendum obbligatorio con doppia maggioranza 639
b. Atti soggetti a referendum obbligatorio a maggioranza semplice 641
B. Pubblicazione 641
C. Votazione 641
BIBLIOGRAFIA 643

I. STORIA E IMPORTANZA DEL PROVVEDIMENTO

La Legge federale sui diritti politici è stata adottata nel 1976. L'articolo 58 della LDP non è stato modificato da allora. Il messaggio del Consiglio federale su questa disposizione si riferiva solo alle disposizioni costituzionali e ai decreti federali urgenti, poiché il campo di applicazione del referendum obbligatorio è stato esteso all'appartenenza a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali solo con la revisione della Costituzione federale del 1977 (Cost.). 1

L'art. 58 LDP è la prima disposizione del Titolo 4 sui referendum. Il Capitolo 1 contiene l'unico articolo 58 della LDP che tratta dei referendum obbligatori. Il capitolo 2, che comprende gli articoli da 59a a 67b della LDP, tratta del referendum facoltativo. 2

La portata pratica dell'art. 58 della LDP è relativamente importante nella misura in cui regola l'organizzazione delle votazioni relative a tutti gli atti dell'Assemblea federale soggetti a referendum obbligatorio, ossia tra le 52 e le 69 votazioni per decennio dall'entrata in vigore della LDP. 3

II. COMMENTO

L'art. 58 della LDP si riferisce agli atti adottati dall'Assemblea federale (A.1.) che sono soggetti a referendum obbligatorio (A.2.). Esso stabilisce che tali atti devono essere pubblicati (B.) e sottoposti a votazione (C.). È necessario determinare con maggiore precisione quali atti sono coperti e definire il trattamento a cui sono soggetti. 4

A. Atti adottati dall'Assemblea federale soggetti a referendum obbligatorio

1. Atti adottati dall'Assemblea federale

Il concetto di atti adottati dall'Assemblea federale deve essere inteso innanzitutto alla luce dell'art. 163 della Costituzione federale. Secondo questa disposizione e l'interpretazione che ne è stata data, si tratta di atti che "l'Assemblea federale adotta al termine della sua procedura ordinaria di deliberazione (cfr. art. 71 e segg. LParl) e che producono effetti esterni ad essa 5

- con la pubblicazione che ciò comporta (cfr. art. 2 e 11 LPubl)". Questi atti possono assumere le seguenti forme: legge federale, ordinanza, decreto federale o decreto federale semplice.

6 Le leggi e le ordinanze federali contengono norme di diritto, ossia "disposizioni generali e astratte di applicazione diretta che creano obblighi, conferiscono diritti o attribuiscono competenze" (art. 22, cpv. 4, LParl).

7 Le disposizioni giuridiche più importanti assumono la forma di leggi federali (art. 164 cpv. 1 Cost.), le altre la forma di ordinanze (art. 163 cpv. 1 Cost.).

8 L'art. 164 cpv. 1 Cost. fornisce un elenco non esaustivo delle aree considerate importanti che richiedono l'adozione di leggi in senso formale.

9 Gli atti che non contengono norme di legge, cioè altri atti, sono classificati come semplici decreti federali se non sono soggetti a referendum (art. 163 cpv. 3 Cost.). Devono essere stati adottati dai due Consigli con deliberazioni separate (art. 156 Cost.).

10 Va notato che alcuni decreti federali emanati dall'Assemblea federale hanno lo scopo di sottoporre a referendum materie soggette a referendum ai sensi della Costituzione (artt. 140 e 141 cpv. 1 lett. d Cost.). In questi casi, il decreto federale funge da intermediario, dando all'elettorato la possibilità di votare su emendamenti costituzionali, iniziative popolari o trattati internazionali, piuttosto che sul decreto federale in quanto tale.

11 Da un punto di vista procedurale, affinché un progetto di legge sia validamente classificato come atto della FA, deve essere stato oggetto di decisioni concordanti in entrambi i Consigli, seguite da una votazione finale sul testo elaborato dal Comitato di redazione (art. 81 LParl e 156 Cost.).

2. Atti soggetti a referendum obbligatorio

12 Solo alcuni atti dell'Assemblea federale sono soggetti a referendum facoltativo o obbligatorio.

13 L'art. 58 LDP si riferisce solo agli atti dell'Assemblea federale soggetti a referendum obbligatorio, ossia quelli elencati nell'art. 140 Cst. Si tratta di atti federali urgenti privi di base costituzionale ai sensi dell'art. 140 cpv. 1 lett. c della Costituzione, nonché di decreti federali volti a consentire lo svolgimento

di un referendum obbligatorio sugli altri atti menzionati nell'art. 140 della Costituzione.

Il termine "referendum" si riferisce alla "consultazione del popolo, o del popolo e dei Cantoni, su determinati atti adottati dall'Assemblea federale". Questa consultazione permette di accettare o respingere un atto, ma non di modificarne il contenuto. Stabilisce un diritto di veto. 14

Quando il referendum è obbligatorio, deve essere organizzato automaticamente dalle autorità competenti. In linea di principio, il suo effetto è sospensivo: l'entrata in vigore dell'atto sottoposto a votazione è subordinata alla sua accettazione. Esiste un'eccezione a questo principio: il referendum ha un effetto risolutivo o abrogativo nel caso di leggi urgenti. Poiché l'atto sottoposto a votazione è già in vigore, esso viene abrogato in caso di voto negativo. 15

Gli atti di cui al cpv. 2 dell'art. 140 Cost. 2 dell'art. 140 Cost. richiedono la maggioranza semplice del popolo (II.A.2.a), quelli elencati nel cpv. 1 richiedono la doppia maggioranza del popolo. 1 richiedono la doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni (II.A.2.b). 16

a. Atti soggetti a referendum obbligatorio con doppia maggioranza

Tre categorie di atti sono soggette a referendum obbligatorio a doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni (cfr. art. 142 cpv. 2 a 4 Cost.) ai sensi dell'art. 140 cpv. 1 Cost. Si tratta di revisioni totali o parziali della Costituzione federale (lett. a), adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali (lett. b) e legislazione federale urgente senza base costituzionale e di durata superiore a un anno (lett. c). 17

Per revisione totale o parziale della Costituzione federale si intende la votazione su una nuova Costituzione elaborata su iniziativa popolare o su proposta di un'autorità (art. 193 e art. 140 cpv. 1 lett. a, Cost.), la votazione su un'iniziativa popolare di revisione parziale della Costituzione sotto forma di progetto (art. 139 cpv. 5 Cost.), la votazione su un controprogetto diretto (art. 139 cpv. 5 Cost.).), la votazione su un controprogetto diretto a un'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione sotto forma di progetto (art. 139 cpv. 5 Cost. e art. 101 LParl), la votazione su una revisione parziale della Costituzione richiesta dal popolo sotto forma di iniziativa popolare in termini generali (art. 139 al. 4, art. 156 cpv. 1 lett. a)), la votazione su 18

un'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione sotto forma di progetto (art. 139 cpv. 5 Cost. e art. 101 LParl). 139 al. 4, art. 156 al. 3 let. b e art. 140 al. 1 let. a, Cost.) o il voto su una revisione parziale della Costituzione richiesta da un'autorità (art. 194 e art. 140 al. 1 let. a Cost.).

19 La questione se l'Assemblea federale possa sottoporre a referendum obbligatorio atti che non rientrano nell'art. 140 cpv. 1 lett. b Cost. è controversa. Le autorità federali - così come la maggioranza dei giuristi - sembrano accettare che i trattati internazionali di rilevanza costituzionale debbano essere sottoposti a referendum obbligatorio.

20 Per chiarire quest'ultimo punto, il Consiglio federale ha elaborato un progetto di revisione dell'art. 140 Cost. in risposta alla mozione 15.3557 "Referendum obbligatorio per i trattati internazionali di natura costituzionale". 1), il rapporto tra la Confederazione e i Cantoni e le competenze della Confederazione (cap. 2), nonché le grandi linee dell'organizzazione e della procedura delle autorità federali (cap. 3)". Tuttavia, il Consiglio nazionale si rifiutò di discutere il progetto.

21 Per quanto riguarda l'interpretazione del concetto di adesione ai trattati internazionali, è emersa la questione se esso copra anche le modifiche e le denunce dei trattati. La legge federale del 21 giugno 2019 sulla competenza a concludere, modificare ed estinguere i trattati internazionali, entrata in vigore il 2 dicembre 2019, ha chiarito la situazione: ha portato alla modifica della legge federale sulla competenza a concludere, modificare ed estinguere i trattati internazionali (in particolare l'art. 24) e della legge federale sulla competenza a concludere, modificare ed estinguere i trattati internazionali (in particolare l'art. 7a) al fine di specificare che sia la conclusione che la modifica e l'estinzione dei trattati internazionali sono soggette a referendum.

22 Le leggi federali urgenti, prive di base costituzionale e di durata superiore a un anno, devono essere sottoposte a votazione entro un anno dalla loro adozione da parte dell'Assemblea federale.

23 L'articolo 141a cpv. 1 Cost. consente inoltre di incorporare le necessarie modifiche costituzionali nel decreto federale di approvazione di un trattato internazionale.

b. Atti soggetti a referendum obbligatorio a maggioranza semplice

Tre tipi di atti sono soggetti a referendum obbligatorio a maggioranza semplice (cfr. art. 142 cpv. 1 Cost.): 24

- iniziative popolari per la revisione totale della Costituzione federale (art. 138 e art. 140 cpv. 2 lett. a Cost.) ;
- iniziative popolari concepite in termini generali per la revisione parziale della Costituzione in caso di rifiuto da parte dell'Assemblea federale (art. 139 cpv. 4 e art. 140 cpv. 2 lett. b Cost.);
- il principio di una revisione totale della Costituzione, in caso di disaccordo tra i due Consigli (art. 140 cpv. 2 lett. c Cost.).

B. Pubblicazione

Dopo la decisione finale dei due Consigli (art. 81 LParl e 156 cpv. 2 Cost.), tutti gli atti sottoposti a referendum obbligatorio sono pubblicati nel Foglio federale (art. 13 cpv. 1 lett. d LPubl e 21 ss OPubl). Si noti che mentre la pubblicazione degli atti soggetti a referendum facoltativo è regolata dall'art. 42 cpv. 6 OPubl, non esistono disposizioni che disciplinino la pubblicazione degli atti soggetti a referendum obbligatorio. 25

Il Foglio federale (FF) è il bollettino ufficiale della Confederazione. Ai sensi dell'art. 58 LDP, i decreti e le leggi adottati dall'Assemblea federale e soggetti a referendum obbligatorio sono pubblicati nel FF. 26

C. Votazione

Il Consiglio federale ordina la votazione (art. 58, secondo periodo, LDP). 27

Ai sensi dell'art. 1 cpv. 4 dell'Ordinanza sull'organizzazione della Cancelleria federale (Org ChF), la Cancelleria federale ha in particolare il compito di garantire "che i diritti popolari possano essere esercitati conformemente alla Costituzione e alla legislazione sui diritti politici e che le elezioni e le votazioni federali si svolgano secondo le regole". L'art. 4 cpv. 2 lett. d Org ChF stabilisce inoltre che la Cancelleria federale "prepara ed esegue le leggi e le ordinanze relative ai diritti politici". 28

Sulla base di queste disposizioni, la Cancelleria federale propone al Consiglio federale gli oggetti da mettere in votazione. In pratica, l'obiettivo è quello di 29

metterli in votazione rapidamente. Sebbene il Consiglio federale debba definire gli argomenti per ogni data di votazione entro determinate scadenze (cfr. N 30 e segg.) e tenendo conto di alcune considerazioni pratiche, ha comunque un certo margine di manovra politico - consentendo di raggruppare alcuni argomenti o di trattarli separatamente. Va inoltre ricordato che, sebbene la decisione della FC non sia soggetta a ricorso (art. 189 cpv. 4 Cost.), essa deve prendere le sue decisioni in conformità con l'art. 34 Cost. che tutela l'espressione fedele e affidabile della volontà popolare.

30 L'art. 10 cpv. 1bis della LDP stabilisce che, salvo nel caso di leggi federali dichiarate urgenti, per le quali il termine può essere abbreviato, il CF deve annunciare l'oggetto della votazione con almeno quattro mesi di anticipo. Lo scopo di questa regola è quello di garantire che tutti i gruppi di interesse abbiano tempo sufficiente per prepararsi alla campagna elettorale. Secondo la dottrina giuridica, il rinvio è ammissibile solo in casi eccezionali, se previsto da una disposizione specifica (ad esempio l'art. 6 cpv. 2 e l'art. 7 della Legge federale sulle votazioni in caso di pandemia), o anche sulla base dell'art. 185 cpv. 3 della Costituzione federale. Il Consiglio federale, da parte sua, ritiene che l'annullamento o il rinvio di una votazione popolare già programmata debba essere espressamente previsto dalla Legge federale sui diritti politici. In risposta alla mozione Rieder, il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale di preparare un progetto di revisione.

31 Anche per le iniziative popolari devono essere rispettate scadenze specifiche ai sensi dell'art. 75a della Legge federale sui diritti politici (si tratta, tuttavia, di scadenze ordinate la cui violazione non comporta alcuna conseguenza):

- L'FC ha un termine di dieci mesi dalla votazione finale dell'AF per sottoporre un'iniziativa al voto (paragrafi 1 e 3);
- In caso di ritiro condizionato da parte del comitato d'iniziativa, il FC deve sottoporre l'iniziativa al voto entro dieci mesi dalla convalida del voto negativo sul controprogetto indiretto (cpv. 2).
- Tuttavia, è prevista una proroga di sei mesi se i termini di cui ai commi 1-3 decorrono tra i dieci e i tre mesi prima del rinnovo completo del Consiglio nazionale (cpv. 3bis).

Ai sensi dell'art. 10 della LDP, la FC stabilisce le regole per la fissazione dei giorni di votazione. Le seguenti domeniche sono riservate alle votazioni popolari (art. 2a cpv. 1 dell'Ordinanza federale sui diritti politici): 32

- la seconda domenica di febbraio negli anni in cui la domenica di Pasqua cade dopo il 10 aprile e la quarta domenica prima di Pasqua negli altri anni;
- la terza domenica di maggio, negli anni in cui la domenica di Pentecoste cade dopo il 28 maggio, e la terza domenica dopo la domenica di Pentecoste negli altri anni;
- la domenica successiva al Digiuno federale;
- l'ultima domenica di novembre.

Il voto anticipato è possibile in base all'art. 7 della LDP. L'articolo 8 della LDP disciplina il voto per corrispondenza, che consente anche il voto anticipato. 33

Si noti che, in presenza di motivi imperativi, il Consiglio federale può modificare o aggiungere date su proposta della Cancelleria federale (art. 2a cpv. 2 ODP) e che non è prevista alcuna votazione nel mese di settembre dell'anno in cui si rinnova il Consiglio nazionale (art. 2a cpv. 3 ODP). 34

Infine, va notato che le votazioni sono organizzate dai Cantoni ai sensi dell'art. 10 cpv. 2 della LDP. La Cancelleria federale raccoglie i risultati cantonali e li comunica ufficialmente a tutta la Svizzera. 35

BIBLIOGRAFIA

Aubert Jean-François, Art. 140 in : Aubert Jean-François/Mahon Pascal (éd.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003.

Aubert Jean-François, Le référendum populaire, RDS 1972 481-506 (Référendum populaire).

Biaggini Giovanni, Art. 140 et 163 in : Biaggini Giovanni, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2ème éd., Zurich 2017.

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, ZBl 122 (2021), p. 591-613.

Caroni Andrea/Kühne Daniela, Das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter, ZBl 123 (2022), p. 343-368.

Dubey Jacques, Art. 163 in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (éd.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021.

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Art. 140 BV, in : Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (éd.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2ème éd., Zurich 2023.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnheer Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10ème éd, Zurich, 2020.

Message du Conseil fédéral du 20 octobre 2010 sur l'initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère», FF 2010 6353.

Message du Conseil fédéral relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1.

Message du Conseil fédéral concernant le référendum en matière de traités internationaux, FF 1974 II 1138.

Message du Conseil fédéral du 23 octobre 1974 concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux, FF 1974 II 1133.

Message du Conseil fédéral du 9 avril 1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I 1364.

Rhinow René A./Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, Bâle 2016.

Tornay Schaller Bénédicte, Art. 140 in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (éd.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021.

Tschannen Pierre, Art. 163 in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler, Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zurich 2022.

Thürer Daniel/Diggelmann Olivier, Art. 140 BV, N. 16–31 in : Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin /Schweizer Rainer J./Vallender, Klaus A (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2ème éd., Zurich 2014.

Wyttenbach Judith/Wyss Karl-Marc, Art. 163 in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (éd.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 59a LDP

Un commentario di Beat Kuoni

CITAZIONE SUGGERITA

Beat Kuoni, Commentario all'art. 59a LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Kuoni, art. 59a LDP N. XXX.

Art. 59*a* Importanza del termine

La domanda di referendum, sostenuta dal numero di Cantoni previsto dalla Costituzione oppure 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.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 649
II. Significato della disposizione 650
A. Aspetti generali 650
B. Confronto tra le leggi 651
III. Commento al testo della norma 652
A. Quorum referendario 652
B. Scadenza del referendum 653
1. Inizio del periodo 653
2. Scadenza del termine 656
C. Presentazione 656
D. Certificazione del diritto di voto 658
E. Scadenza del referendum nella pandemia Covid-19 658
Bibliografia 661
I Materiali 662

I. STORIA DELLE ORIGINI

La Costituzione federale del 29 maggio 1874 introdusse il referendum facoltativo in materia federale. Secondo l'art. 89 cpv. 2 dell'AVS, le leggi federali e le risoluzioni federali generalmente vincolanti dovevano essere sottoposte all'approvazione o al rifiuto del popolo se 30.000 elettori o otto cantoni lo richiedevano. La durata del periodo di referendum non era prevista dalla Costituzione, ma doveva essere regolata dalla legislazione. Su richiesta del Consiglio federale, l'art. 4 della Legge federale del 17 giugno 1874 sul referendum su leggi e decisioni federali prevedeva un periodo di 90 giorni. Il termine doveva scattare con la pubblicazione della legge o del decreto federale generalmente vincolante nella Gazzetta federale. La LDP ha adottato il termine referendario e la determinazione della decorrenza del termine invariati nell'art. 59. 1

Il numero di dichiarazioni di sostegno per un referendum facoltativo è stato aumentato da 30.000 a 50.000 firme con il decreto federale del 25 marzo 1977 sull'aumento del numero di firme per il referendum. Lo scopo era quello di portare il quorum (di nuovo) in un rapporto appropriato con il numero totale di votanti. L'introduzione del suffragio femminile nel 1971 ha giocato un ruolo importante in questo senso, ma sono stati addotti anche altri argomenti per la necessità di agire, come il miglioramento delle opzioni di trasporto e di comunicazione, la maggiore concentrazione della popolazione negli agglomerati urbani e i nuovi metodi di pubblicità politica. La scadenza del referendum, tuttavia, è rimasta invariata. 2

La disposizione dell'art. 59a è stata aggiunta alla LDP nel 1996 ed è entrata in vigore il 1° aprile 1997. La modifica legale è stata una conseguenza delle discrepanze emerse durante il conteggio del referendum contro la costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NRLA): Inizialmente il conteggio aveva portato a un fallimento di stretta misura del referendum. In seguito alla scoperta di un errore di conteggio, due gruppi interdipartimentali hanno ricontato tutte le liste di firme indipendentemente l'uno dall'altro e hanno stabilito che il referendum era stato vinto per poco. Un'indagine amministrativa ha analizzato le ragioni delle discrepanze, gettando così le basi per la revisione del LDP del 1996. 3

4 Una delle cause dei problemi di conteggio è stata la precedente disposizione dell'art. 65 LDP, applicata per la prima volta nel referendum NRLA. Essa consentiva alla Cancelleria federale di far correggere le carenze dei certificati di voto dalle autorità competenti in base al diritto cantonale anche dopo la scadenza del termine referendario, se da ciò dipendeva l'esito del referendum. La possibilità di una certificazione successiva è stata cancellata con la revisione della LDP del 1996. Inoltre, le firme dovevano essere ricevute dalla Cancelleria federale entro il termine del referendum, mentre in precedenza era sufficiente il timbro postale (cfr. N. 31). In cambio di questi due emendamenti, la scadenza del referendum è stata estesa da 90 a 100 giorni.

5 L'Assemblea federale ha seguito le proposte del Consiglio federale quando ha discusso la revisione del LDP del 1996. La commissione consultiva preliminare del Consiglio nazionale si era inizialmente espressa a favore di un concetto diverso, che però non ha prevalso in Consiglio nazionale. Il Consiglio nazionale voleva mantenere il termine referendario di 90 giorni; tuttavia, le firme avrebbero dovuto essere presentate all'autorità competente ai sensi della legge cantonale entro il termine referendario. Le firme certificate avrebbero poi dovuto essere presentate alla Cancelleria federale al più tardi entro 30 giorni dalla scadenza del referendum. La proposta avrebbe prolungato il periodo in cui un decreto si trova in un "limbo" a causa della scadenza referendaria e avrebbe probabilmente aggravato i problemi individuati dall'inchiesta amministrativa, perché le responsabilità non sarebbero state chiaramente delineate.

6 Con il decreto federale del 4 ottobre 2002 sulla modifica dei diritti popolari, la scadenza del referendum, che in precedenza era prevista solo dalla legge, è stata inserita nella Costituzione federale. La disposizione dell'articolo 59 LDP è quindi diventata superflua ed è stata abrogata nel corso di una revisione della legge federale. Da allora, il riferimento al termine di referendum nell'art. 59a non si riferisce più all'art. 59 LDP, ma all'art. 141 cpv. 1 della Costituzione federale (Cost., RS 101).

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

7 L'art. 141 cpv. 1 lett. a-d della Costituzione federale indica le leggi che devono essere sottoposte al voto dell'elettorato se 50.000 elettori o otto Cantoni lo

richiedono entro 100 giorni dalla pubblicazione ufficiale della legge. L'articolo 59a LDP fa riferimento a questi quorum e alla scadenza, che specifica ulteriormente.

Il referendum facoltativo ha un effetto sospensivo. Le leggi soggette a referendum - ad eccezione delle leggi urgenti ai sensi dell'art. 165 Cost. - possono entrare in vigore e avere effetto legale solo dopo che il termine per il referendum è scaduto e non è stato utilizzato o la legge è stata approvata dal referendum e il risultato è stato confermato. Le leggi per le quali è scaduto il termine referendario sono elencate sul sito web della Cancelleria federale. Non vengono fornite informazioni attive sulla scadenza inutilizzata del termine referendario, ma tutte le leggi soggette a referendum sono conservate in un database in cui è possibile monitorare anche l'uso dei diritti popolari. 8

La disposizione dell'art. 59a delinea chiaramente le responsabilità delle parti coinvolte: la Cancelleria federale è responsabile dell'accettazione delle firme a nome della Confederazione. La raccolta delle firme, l'ottenimento del certificato di legittimazione al voto e la presentazione delle firme sono invece di competenza delle parti che richiedono il referendum (comitati referendari, firmatari, ecc.). L'obbligo di provare l'ammissibilità al voto è espressione del principio giuridico generale secondo cui chi trae diritti da un fatto presunto deve provarne l'esistenza (art. 8 CC). 9

B. Confronto tra le leggi

I Cantoni fissano termini tra i 30 e i 90 giorni per la raccolta delle firme per il referendum popolare facoltativo, anche se questi sono specificati in modo diverso. In ogni caso, il termine decorre dalla data di pubblicazione ufficiale. 10

In nove cantoni, le firme possono essere presentate all'autorità cantonale competente senza un certificato di idoneità al voto. In alcuni casi, tuttavia, i Cantoni prevedono espressamente che la certificazione del diritto di voto possa essere ottenuta su base volontaria prima della presentazione. 11

In sedici cantoni, come nella Confederazione, chi richiede il referendum è responsabile dell'ottenimento del certificato di diritto di voto. Tuttavia, la scadenza del referendum non ha lo stesso significato in tutti questi cantoni. La maggior parte di essi si basa sul regolamento federale e richiede che i certificati dei diritti di voto siano ottenuti entro il termine del referendum e che siano a disposizione del Cantone al momento della presentazione. 12

Tuttavia, i Cantoni di Uri, Nidvaldo, Soletta, Sciaffusa, San Gallo, Argovia, Vallese e Neuchâtel hanno una regola - simile alla precedente regola federale dell'art. 65 LDP - secondo la quale le carenze nel certificato dei diritti di voto possono essere corrette d'ufficio se da esse dipende la realizzazione della petizione referendaria. Anche i Cantoni Ticino, Berna e Vaud presentano ulteriori sfumature.

13 Nel Canton Ticino, le firme devono essere presentate entro il termine referendario alla Cancelleria di Stato o al Comune competente per la certificazione del diritto di voto. Se la firma è ricevuta dal comune in tempo utile, il comune la trasmette alla Cancelleria dello Stato entro cinque giorni.

14 Nel Cantone di Berna, le firme devono essere presentate all'ufficio competente per la certificazione del diritto di voto entro la fine del periodo referendario di tre mesi. Questo ufficio ha poi tre settimane di tempo per certificare le firme e restituirle ai mittenti. Infine, le firme certificate devono essere presentate al Cantone entro 30 giorni dalla scadenza del termine referendario.

15 Il Cantone di Vaud ha un regolamento simile a quello del Cantone di Berna, anche se le scadenze sono più brevi: Le autorità competenti devono restituire le firme autenticate ai mittenti entro due settimane dalla fine del periodo referendario; gli autori devono quindi presentare le firme autenticate al Cantone entro tre settimane dalla fine del periodo referendario.

16 Il Cantone di Glarona non riconosce un referendum facoltativo a livello cantonale.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Quorum referendario

17 L'art. 141 cpv. 1 Cost. stabilisce il numero costituzionale di cantoni (otto) e il numero di elettori (50.000) necessari per un referendum. L'art. 59a specifica che per il referendum popolare gli elettori devono esprimere la loro volontà sotto forma di firma. Si tratta di una firma autografa; prima del 1997, solo il nome doveva essere scritto a mano e leggibile, così come altri dettagli per stabilire l'identità, come il nome, l'anno di nascita e l'indirizzo. L'art. 67a CPDP regola le modalità di presentazione della richiesta di referendum

cantonale; la legge cantonale e, in via sussidiaria, l'art. 67 LDP regolano l'organo cantonale responsabile.

B. Scadenza del referendum

1. Inizio del periodo

Ai sensi dell'art. 141 cpv. 1 Cost. il termine referendario di 100 giorni inizia con la pubblicazione ufficiale della legge. Gli atti federali e i decreti federali soggetti a referendum facoltativo devono essere pubblicati nel Foglio federale, ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. e LPubb, contemporaneamente in tutte le lingue ufficiali (art. 14 cpv. 1 LPubb). Per motivi di trasparenza e di prevedibilità, le leggi sottoposte a referendum che vengono approvate dall'Assemblea federale nella stessa sessione devono essere pubblicate nel Foglio federale contemporaneamente (art. 42 cpv. 6, frase 1 PublO). La pubblicazione avviene generalmente non prima di dieci giorni dopo la votazione finale (art. 42 cpv. 6 frase 2 OPA). In pratica, le leggi vengono pubblicate il martedì successivo alla votazione finale, cioè dopo undici giorni. 18

Ai sensi dell'art. 42 cpv. 6 frase 3 PublO, una proposta di legge referendaria può essere pubblicata anche in anticipo se è essenziale per la sua entrata in vigore in tempo. La pubblicazione anticipata è rara nella legislazione ordinaria. Nel 2012, ad esempio, le risoluzioni federali sugli accordi fiscali con Germania, Regno Unito e Austria sono state adottate il 15 giugno 2012 e pubblicate il 19 giugno 2012. I partiti che conducevano il referendum hanno contestato la procedura, sostenendo di essere svantaggiati perché avevano meno tempo per preparare il referendum. Tuttavia, il Tribunale federale ha riconosciuto l'urgenza della questione e ha tutelato l'operato delle autorità, anche se la legge dell'epoca non disciplinava espressamente la pubblicazione anticipata. A seguito dell'incidente, la possibilità è stata inserita nell'art. 42 cpv. 6 frase 3 del decreto del 7 ottobre 2015. 19

Gli atti federali urgenti sono pubblicati nel SA al più tardi il giorno dell'entrata in vigore ai sensi dell'art. 7 cpv. 3 LPubb. Ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 PublO, nel Foglio federale sono pubblicati il titolo, gli estremi di pubblicazione dell'AS e, nel caso di atti con validità superiore a un anno, il periodo di referendum. Ad esempio, la FiREG è stata adottata il 30.9.2022, è entrata in vigore il 1.10.2022 ed è stata pubblicata nel Foglio federale l'11.10.2022, indicando il termine di referendum. In pratica, l'avviso nel BBl viene solitamente pubblicato insieme 20

alle leggi della stessa sessione, come nell'esempio precedente. La pubblicazione anticipata avviene solo in casi eccezionali, se è necessaria per l'organizzazione tempestiva di un referendum che potrebbe rendersi necessario. Questa pratica è in contrasto con l'art. 24 cpv. 2 PublO, secondo cui il riferimento nel BBl dovrebbe apparire contemporaneamente alla pubblicazione del testo legislativo nel SA. Tuttavia, ciò facilita i preparativi per la raccolta delle firme da parte degli organizzatori del referendum e non limita in generale la pianificazione del voto. La disposizione di cui all'art. 24 cpv. 2 PublO non sembra quindi necessaria per tutelare i diritti del popolo, motivo per cui dovrebbe essere adattata de lege ferenda nel parere qui espresso.

21 Ai sensi dell'art. 20 cpv. 2 PA, il termine inizia a decorrere dal giorno successivo alla sua attivazione. Di conseguenza, il termine di 100 giorni deve essere calcolato a partire dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta federale.

22 Nella pratica, talvolta accade che un decreto venga pubblicato nel Foglio federale in modo inadeguato. Ciò può accadere, ad esempio, se il decreto pubblicato contiene errori formali o una formulazione che non riflette il risultato delle delibere parlamentari. In questi casi, il Comitato di redazione dell'Assemblea federale provvede a una correzione ai sensi dell'art. 58 cpv. 1 LParl. Nei casi gravi riguardanti una legge soggetta a referendum, incarica la Cancelleria federale di correggere la pubblicazione nel Foglio federale con una rettifica.

23 Le conseguenze legali di una pubblicazione inadeguata per la scadenza del referendum non sono disciplinate dalla legge. In particolare, si pone la questione se il termine referendario debba o meno essere rinnovato. Questo deve essere valutato caso per caso, in buona fede e secondo il principio di proporzionalità. Da un lato, il diritto di referendum non deve essere sminuito dal difetto. Dall'altro, si deve impedire agli attori politici di invocare abusivamente la pubblicazione errata per ritardare l'entrata in vigore di un decreto. Da un punto di vista legale, il fattore decisivo è se la svista ha un impatto significativo sul contenuto e può essere importante per lo svolgimento del referendum o per la sua rinuncia.

24 Nella pratica, ci sono vari esempi di decreti pubblicati in modo inadeguato in cui si è posta la questione della riattivazione della scadenza referendaria. La

bozza referendaria della LRTV pubblicata il 24 marzo 2006 conteneva un errore sostanziale nelle disposizioni sulla protezione legale nella versione tedesca. L'errore è stato corretto il 18 luglio 2006 (!) e la scadenza referendaria è stata nuovamente prorogata, sebbene la scadenza originaria fosse già scaduta e non utilizzata il 13 luglio 2006. Un altro esempio si è verificato nel 2015 con la revisione della LAINF: i testi pubblicati contenevano un paragrafo che era stato cancellato durante le delibere parlamentari e che non avrebbe dovuto far parte del testo del voto finale. L'errore riguardava i testi di tutte le lingue ufficiali, anche se solo la versione francese riproduceva la disposizione nella sua formulazione. L'errore è stato corretto e la scadenza referendaria è stata nuovamente prorogata. L'ultimo esempio riguarda la FinSA, promulgata nel 2018. Il disegno di legge sul referendum conteneva un articolo nella versione francese in cui un paragrafo non era stato modificato in conformità alle risoluzioni dei Consigli. La disposizione è stata controversa durante le delibere parlamentari e quindi aveva rilevanza politica. L'errore è stato corretto nella Gazzetta Federale, ma la scadenza del referendum non è stata rinnovata.

Un problema paragonabile alla pubblicazione di un disegno di legge referendario errato si è verificato nel 1987/88 quando, per motivi tecnici, i disegni di legge referendari della sessione autunnale sono stati pubblicati in italiano con un ritardo rispetto a quelli nelle altre lingue ufficiali. Per garantire la parità di trattamento delle comunità linguistiche, il termine per la raccolta delle firme da parte della Svizzera italiana, ossia dei Comuni ticinesi e grigionesi di lingua italiana, è stato successivamente posticipato. Il Tribunale federale ha confermato l'azione delle autorità, ma ci sono state conseguenze legislative che hanno portato a una modifica dell'art. 59 LDP nel 1996. La nuova disposizione stabiliva che "il periodo referendario sarebbe durato 90 giorni dall'ultima pubblicazione ufficiale". Pochi anni dopo, tuttavia, il legislatore ha ritenuto la modifica legale troppo rigida e l'ha annullata. 25

I criteri utilizzati per valutare le conseguenze legali di una pubblicazione inadeguata lasciano alle autorità competenti un certo margine di manovra. In considerazione della potenziale portata di tali decisioni e del fatto che le conseguenze politiche difficilmente possono essere completamente ignorate nella valutazione, è stata suggerita una regolamentazione statutaria de lege ferenda. 26

2. Scadenza del termine

27 L'art. 59a definisce la scadenza del referendum come un termine assoluto e richiede che tutti i requisiti siano presentati entro la scadenza. Le firme devono pervenire alla Cancelleria federale entro e non oltre l'ultimo giorno del termine, ossia devono essere fisicamente tangibili. Per quanto riguarda il referendum cantonale, le lettere dei Cantoni devono pervenire alla Cancelleria federale entro questo giorno, ai sensi dell'articolo 67b LDP.

28 La LDP non definisce l'ora dell'ultimo giorno del termine entro cui le firme possono essere presentate alla Cancelleria federale. Da un punto di vista legale, tutte le firme che vengono presentate alla Cancelleria federale entro la mezzanotte dell'ultimo giorno del termine si considerano presentate in tempo. In pratica, la Cancelleria federale accetta occasionalmente le firme a tarda notte.

29 Se il termine per il referendum scade di sabato, domenica o in un giorno festivo riconosciuto, il referendum può essere presentato il giorno lavorativo successivo, ai sensi dell'art. 20 cpv. 2 ODP. Il regolamento corrisponde alla regola generale per il calcolo dei termini del diritto amministrativo ai sensi dell'art. 20 cpv. 3, PA, ma prevede anche una limitazione agli orari d'ufficio. Gli orari d'ufficio non sono specificamente regolamentati dal governo federale. L'art. 10 cpv. 1 dell'ArG definisce l'orario di lavoro giornaliero come quello compreso tra le 6.00 e le 20.00; la presentazione delle firme dovrebbe quindi essere possibile fino alle 20.00 per rispettare la scadenza referendaria.

C. Presentazione

30 Le firme per un referendum popolare vengono di solito presentate di persona alla Cancelleria federale in una presentazione di alto profilo. La data e l'ora esatta devono essere concordate con la Cancelleria federale con almeno due o tre settimane di anticipo. Le presentazioni sono regolarmente accompagnate da una copertura mediatica e gli autori del referendum colgono l'occasione per attirare l'attenzione sulle loro preoccupazioni.

31 Le firme non devono essere consegnate di persona alla Cancelleria federale, ma possono teoricamente essere inviate per posta. Tuttavia, anche le firme inviate per posta devono pervenire alla Cancelleria federale l'ultimo giorno del termine; il timbro postale non è più sufficiente dalla revisione della LDP del 1996. Questo vale anche per il referendum cantonale: non solo deve

essere deciso entro il termine del referendum, ma deve anche arrivare alla Cancelleria federale prima della scadenza del termine. Con la presentazione personale, i comitati mantengono il controllo sul numero di firme che hanno effettivamente presentato in tempo. La Cancelleria federale conferma il numero di caselle e il numero di firme presentate come indicato dal rispettivo comitato referendario.

A differenza della presentazione di iniziative popolari (art. 71 LDP), per un referendum popolare facoltativo le liste di firme non devono essere presentate nella loro interezza. Sono possibili più presentazioni per lo stesso referendum, in particolare quando diversi comitati indipendenti - a volte per motivi diversi - raccolgono le firme per un referendum. Sono ammesse presentazioni successive di firme entro la scadenza del referendum, il che può avvenire in particolare se la realizzazione di un referendum è a rischio e ogni firma è importante. 32

La formazione di un comitato per un referendum facoltativo non è legalmente richiesta. A differenza delle iniziative popolari e delle proposte elettorali, una petizione referendaria non richiede necessariamente un organo rappresentativo che possa rilasciare dichiarazioni vincolanti alle autorità. Nella pratica, tuttavia, la formazione di un comitato è la regola e appare opportuna per motivi pratici al fine di organizzare la raccolta, la certificazione e la presentazione delle firme e, non da ultimo, per gestire la successiva campagna referendaria. È possibile formare più comitati referendari. 33

I comitati referendari sono coinvolti nella preparazione delle note esplicative per il voto. Ai sensi dell'art. 11 cpv. 2 LDP, i comitati autori dei referendum possono comunicare le loro argomentazioni al Consiglio federale. Il Consiglio federale deve tenerne conto nelle sue spiegazioni. In pratica, ciò significa generalmente che adotta e pubblica i testi dei comitati, purché non siano diffamatori, palesemente falsi o troppo lunghi. Se ci sono più comitati per un referendum, le loro argomentazioni trovano spazio nelle note esplicative del referendum nella stessa proporzione in cui le firme che hanno presentato hanno contribuito alla realizzazione del referendum. Tuttavia, questa suddivisione presuppone che le firme siano presentate separatamente per ogni comitato. 34

Ai sensi dell'art. 20 cpv. 1 ODP, le liste di firme devono essere presentate separatamente per cantone. Le liste di firme sono quindi generalmente 35

confezionate in una scatola per ogni Cantone e consegnate alla Cancelleria federale una scatola alla volta.

D. Certificazione del diritto di voto

36 Ai sensi dell'art. 59a, i diritti di voto dei firmatari devono essere certificati al momento della presentazione. Se manca il certificato del diritto di voto, la firma non è valida (art. 66 cpv. 2 lett. b LDP). Non è possibile una certificazione successiva alla scadenza del termine referendario. Il termine referendario comprende non solo la raccolta delle firme, ma anche l'ottenimento dei certificati di voto.

37 Se i certificati di voto sono difettosi, gli autori di un referendum devono cercare di correggerli entro il termine del referendum; la Cancelleria federale non può correggere eventuali difetti. Tuttavia, se la Cancelleria federale riceve indicazioni di problemi con i certificati, offre agli organizzatori del referendum la possibilità di intervenire presso i Cantoni interessati o, se necessario, presso le autorità competenti.

E. Scadenza del referendum nella pandemia Covid-19

38 Durante la pandemia di Covid-19, le autorità hanno limitato la libertà di riunione e di movimento per motivi di politica sanitaria. Ciò ha compromesso la possibilità di raccogliere firme per iniziative popolari e referendum negli spazi pubblici. A sua volta, sono state adottate misure per garantire l'esercizio dei diritti delle persone.

39 Il 16 marzo 2020, il Consiglio federale ha dichiarato una situazione straordinaria ai sensi dell'art. 7 EpG, congelando in larga misura la vita pubblica. La raccolta di firme per le iniziative popolari e i referendum in corso è diventata praticamente impossibile. Con l'ordinanza del 20 marzo 2020 sulla sospensione dei termini per le petizioni popolari federali, il Consiglio federale ha quindi sospeso i termini attuali per la raccolta delle firme. La misura mirava a evitare che la sostanza dei diritti popolari fosse compromessa dal fallimento delle petizioni popolari dovuto a misure ufficiali piuttosto che alla mancanza di sostegno democratico. Secondo l'art. 1 cpv. 2 dell'ordinanza, tuttavia, il termine per il referendum ai sensi dell'art. 59a è rimasto in vigore solo se la Cancelleria federale è stata informata della raccolta di firme entro cinque giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza. Le ordinanze che non sono

politicamente controverse non dovrebbero essere ritardate e la possibilità della loro entrata in vigore non dovrebbe essere ritardata. Sono state ricevute notifiche per due ordinanze della sessione invernale 2019. Le scadenze sono state sospese fino al 31 maggio 2020, per un totale di 72 giorni.

La mozione 20.3419 Rieder, adottata dal Consiglio degli Stati il 17 settembre 2020 e dal Consiglio nazionale il 10 giugno 2021, chiede al Consiglio federale, tra le altre cose, di creare una base legale per la sospensione di tali scadenze politiche. Ciò non è previsto nell'attuazione prevista della mozione, il che sottolinea la natura unica della misura al momento. 40

Oltre alla sospensione delle scadenze nella primavera del 2020, l'art. 59a LDP è stato temporaneamente sostituito da una disposizione contenuta nella legge Covid-19. In base all'art. 2 della legge COVID-19, il Consiglio federale ha potuto disporre per ordinanza che le richieste di referendum potessero essere presentate entro la scadenza referendaria con il numero di firme richiesto, ma senza un certificato di idoneità al voto. La legge designava la Cancelleria federale come responsabile dell'ottenimento dei certificati di idoneità al voto da parte degli uffici competenti. Tale obbligo riguardava le firme necessarie per la realizzazione della petizione. La misura era intesa a consentire ai comitati di utilizzare appieno il termine per la raccolta delle firme, ma non a esonerarli completamente dall'obbligo di ottenere i certificati di ammissibilità al voto su base continuativa (art. 62 cpv. 1 LDP). Tuttavia, i comitati referendari si sono avvalsi di questa possibilità in misura molto diversa, come mostra l'elenco seguente: 41

referendum	firme presentate	di conseguenza, certificato	fonte
Covid-19-Gesetz	97'878	30'166	BBl 2021 460
CO2-Gesetz	123'879	73'185	BBl 2021 462
	141'264	3'033	

BG über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)			BBl 2021 641
Änderung ZGB (Ehe für alle)	69'392	62'241	BBl 2021 963
Änderung Covid-19-Gesetz	187'239	5'401	BBl 2021 1924
Massnahmenpaket zugunsten der Medien	109'948	4980	BBl 2021 2795
Änderung des BG über die Stempelabgabe (StG)	71'316	17'556	BBl 2021 2796
Transplantationsgesetz	70'230	19'743	BBl 2022 639
Änderung des Filmgesetzes	69'797	301	BBl 2022 640
Weiterentwicklung Schengen-Besitzstand	58'360	18'624	BBl 2022 641
Änderung Verrechnungssteuergesetz	66'478	60'210	BBl 2022 1058
Änderung AHVG (AHV 21)	124'337	53'791	BBl 2022 1059

42 Sulla base della legge COVID-19, il 7 ottobre 2020 il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza COVID-19 sulla certificazione dei diritti di voto, che

regolava i dettagli della procedura. La modifica della legge COVID-19 del 19 marzo 2021 ha esteso la regola dell'esenzione alle iniziative popolari e l'ordinanza COVID-19 sulla certificazione del diritto di voto è stata completamente rivista. L'emendamento del 17 dicembre 2021 all'ordinanza COVID-19 sui certificati di diritto di voto ha prolungato nuovamente il periodo di validità del regolamento in deroga all'art. 59a fino al 31 agosto 2022. A partire da questa data, i referendum e le iniziative popolari devono essere nuovamente presentati con il certificato di diritto di voto.

Si ringraziano Julien Fiechter per il prezioso feedback e Manuel Küng per il supporto nella ricerca delle normative cantonali.

BIBLIOGRAFIA

Auer Andreas, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Braun Binder Nadja, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung, ZSR 133 (2014), S. 539–557.

Biaggini Giovanni, Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 5 (2020), S. 277–288.

Kley Andreas, Demokratisches Instrumentarium, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. aktualisierte und ergänzte Auflage, Zürich 2021, S. 360–388.

Lanz Matthias, Kommentierung zu Art. 67b BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr67b, besucht am 30.1.2024.

Mahon Pascal, Kommentierung zu Art. 15 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr15, besucht am 30.1.2024.

Steiner Sigrid, Kommentierung zu Art. 58 ParlG, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der

Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13.12.2002, 1. Aufl., Basel 2014 (zit. Steiner, Kommentar zum ParlG, Art. 58).

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse vom 29.5.1874, BBl 1874 I 1001 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1874/1_1001_925_/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Botschaft 1874).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Botschaft 1975/I).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum vom 9.6.1975, BBl 1975 II 129 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/2_129_137_129/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Botschaft 1975/II).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Botschaft 1993).

Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22.8.2007, BBl 2007 6121, abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2007/885/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Botschaft 2007).

Medienmitteilung vom 16.12.2022 «Referendumsfrist für die dringlich erklärten Bundesgesetze aus der Wintersession läuft ab dem 20.12.2022», abrufbar unter: https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92291.html, besucht am 26.1.2024 (zit. Medienmitteilung vom 16.12.2022).

Medienmitteilung vom 15.12.2023 «Rechtsänderungen im Bereich der politischen Rechte: Vernehmlassung eröffnet», abrufbar unter: https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99389.html, besucht am 26.1.2024 (zit. Medienmitteilung vom 15.12.2023).

Parlamentarische Initiative (Kommission 96.091 SR) Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2.4.2001, BBl 2001 4803 ff., verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/781/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Bericht SPK-SR 2001).

Parlamentarische Initiative (01.041) Parlamentsgesetz, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1.3.2001, BBl 2001 3467 ff., verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/639/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Bericht SPK-NR 2001).

Parlamentarische Initiative (03.420) Verordnung über die Redaktionskommission, Bericht der Redaktionskommission vom 30.4.2003, BBl 2003 3963 ff., verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/591/de, besucht am 26.1.2024 (zit. Bericht RedK 2003).

Parlamentarische Initiative (03.420) Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission, Stellungnahme des Bundesrates vom 28.5.2003 zum Bericht der Redaktionskommission vom 30.4.2003, BBl 2003 4291 f., verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/639/de, besucht am 26.1.2024 (zit. STN BR 2003).

Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei, Merkblatt vom 3.3.2020 für Initiativkomitees, Referendumskomitees sowie Urheberinnen und Urheber von Petitionen, verfügbar unter: https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/referenden.html, besucht am 26.1.2024 (zit. BK-Merkblatt 2020).

Bundesarchiv E3321#1998/250#5* NEAT-Referendum; Administrativuntersuchung betreffend Auszählung der Unterschriften, Schlussbericht vom 13.4.1992 zur Administrativuntersuchung betreffend Auszählung des NEAT-Referendums (zit. Schlussbericht).

Staatskanzlei des Kantons Schwyz, Merkblatt für das Ergreifen des fakultativen Referendums, verfügbar unter: https://www.sz.ch/public/upload/assets/52451/Merkblatt%20Referendum.pdf, besucht am 26.1.2024 (zit. Merkblatt SZ).

Staatskanzlei des Kantons Zug, Merkblatt vom 6.6.2016 «Kantonale Volksrechte», verfügbar unter: https://zg.ch/de/staat-politik/politische-rechte, besucht am 26.1.2024 (zit. Merkblatt ZG).

Vernehmlassung 2023/15, Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Verordnung über die politischen Rechte (VPR), verfügbar unter: https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/15/cons_1, besucht am 26.1.2024 (zit. Vernehmlassung 2023/15).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 59b LDP

Un commentario di Beat Kuoni

CITAZIONE SUGGERITA

Beat Kuoni, Commentario all'art. 59b LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Kuoni, art. 59b LDP N. XXX.

Art. 59*b* Inammissibilità del ritiro

Un referendum non può essere ritirato.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 667
II. Significato della disposizione 667
A. Aspetti generali 667
B. Confronto tra le leggi 668
III. Commento al testo della norma 668
A. Divieto di ritiro della petizione referendaria 668
B. Nessun ritiro di firme individuali 669
C. Ritorno al decreto sul referendum 670
Bibliografia 670
I Materiali 671

I. STORIA DELL'ORIGINE

Il divieto di revocare un referendum è stato disciplinato per legge nel 1976 con l'emanazione della LDP. La nuova normativa non è stata dettata da difficoltà pratiche. Piuttosto, la procedura doveva essere chiarita in linea di principio per evitare discussioni future. Allo stesso tempo, il Consiglio federale ha considerato basso il rischio di costellazioni problematiche. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato il regolamento senza discussioni. 1

La modifica della legge del 1996 ha spostato la disposizione dall'originario art. 67 LDP all'art. 59b LDP. È stata rivista editorialmente per motivi stilistici senza modificare il contenuto della norma. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

Mentre le iniziative popolari possono essere ritirate fino alla decisione del Consiglio federale sul referendum (art. 73 cpv. 2 LDP), la legge esclude espressamente il ritiro di un referendum. La ragione di ciò risiede nelle diverse funzioni delle istituzioni democratiche dirette: un'iniziativa popolare introduce una questione nel processo politico. Deve essere trattata dal Consiglio federale e dal Parlamento e si può trovare un compromesso sotto forma di un controprogetto diretto o di un controprogetto indiretto. L'interesse a mantenere un'iniziativa popolare non è più valido e può quindi essere ritirata. Il ritiro non deve essere giustificato. 3

A differenza dell'iniziativa popolare, il referendum è semplicemente una richiesta di votazione popolare su un determinato atto dell'Assemblea federale. Il processo decisionale in Parlamento è completo. I firmatari della petizione referendaria non hanno alcuna preoccupazione sostanziale che vada oltre la richiesta di referendum. Un eventuale comitato referendario non ha bisogno di un impegno negoziale per aiutare una preoccupazione sostanziale a raggiungere una svolta in un'altra forma, se necessario. Per questo motivo, il ritiro dei referendum è considerato inammissibile anche in assenza di un divieto esplicito. 4

5 Secondo il Consiglio federale, il divieto di revoca mira a prevenire l'abuso del diritto di referendum e a impedire che "frivolezze ed elementi di gioco entrino nel processo decisionale dello Stato". Sebbene la disposizione non sia assolutamente necessaria da un punto di vista giuridico, essa crea chiarezza per tutte le parti interessate.

B. Confronto tra le leggi

6 La maggior parte dei Cantoni, come la Confederazione, stabilisce che un referendum o una richiesta di referendum non possono essere ritirati. Nel Canton Vallese, un avviso in tal senso deve persino essere incluso nella lista delle firme. Come spiegato, il divieto di ritirare un referendum deriva dalla natura giuridica dell'istituto stesso, motivo per cui si applica anche nei Cantoni che non hanno una disposizione in tal senso.

7 A quanto risulta, il Canton Ticino è l'unico a stabilire espressamente che le singole firme non possono essere ritirate.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Divieto di ritiro della petizione referendaria

8 Il divieto di ritiro si applica ai referendum che sono stati presentati alla Cancelleria federale, poiché la richiesta di indire un referendum viene fatta solo al momento della presentazione.

9 Gli autori di un referendum non sono obbligati a presentare le firme raccolte alla Cancelleria federale; i firmatari non hanno il diritto di presentarle. Un obbligo simile è stato preso in considerazione quando è stato introdotto il divieto di recesso, ma è stato respinto a causa della mancanza di opzioni di controllo e sanzione.

10 A differenza dell'iniziativa popolare, la LDP non richiede un comitato per il referendum che possa rilasciare dichiarazioni vincolanti alle autorità a nome dei firmatari. Poiché un referendum non può essere ritirato, non c'è bisogno di un comitato. Nella pratica, tuttavia, vengono sempre costituiti uno o più comitati referendari per organizzare la raccolta, la certificazione e la presentazione delle firme e per agire come persone di contatto nei confronti delle autorità. Essi vengono informati della decisione sulla (non) realizzazione del referendum e possono comunicare al Consiglio federale le loro

argomentazioni, ai sensi dell'art. 11 cpv. 2 della LDP, affinché ne tenga conto nelle note esplicative della votazione. Tuttavia, i comitati non hanno una vera e propria funzione rappresentativa.

B. Nessun ritiro di firme individuali

L'art. 59b si riferisce inizialmente alla petizione referendaria nel suo complesso. Ciò è espresso più chiaramente nella versione francese, che fa riferimento alla "demande de référendum". In pratica, tuttavia, le singole firme non possono essere ritirate una volta presentate alla Cancelleria federale. Questa opinione si basa, tra l'altro, sulla considerazione che il quorum potrebbe essere compromesso dal ritiro delle singole firme, impedendo così lo svolgimento del referendum e determinandone la revoca indiretta. 11

D'altra parte, nulla impedisce ai firmatari di ritirare le loro firme se non sono ancora state presentate alla Cancelleria federale. Tuttavia, spetta al comitato referendario soddisfare la richiesta. Non è obbligato a presentare le firme raccolte e può cancellare una firma interessata o non presentarla affatto. Tuttavia, non esiste il diritto di ritirare la firma. Le autorità responsabili della certificazione del diritto di voto non hanno la possibilità di soddisfare un'eventuale richiesta di ritiro da parte dei firmatari. Ai sensi dell'art. 62 cpv. 2 LDP, esse sono tenute a restituire le liste di firme certificate ai mittenti (di solito i comitati). 12

Il ritiro di singole firme era considerato ammissibile prima della promulgazione del LDP. All'inizio degli anni '30, il Consiglio federale si sentì in dovere di pronunciarsi sull'esistenza di tale diritto di ritiro. A quel tempo, per alcune petizioni referendarie si ricevevano dichiarazioni di ritiro e la legislazione federale non regolava il caso. Il Consiglio federale riteneva che il ritiro di una firma fosse legalmente valido se dichiarato prima della scadenza del termine referendario o prima che la petizione d'iniziativa fosse presentata al Consiglio federale. È ammessa anche una dichiarazione di ritiro agli uffici che certificano il diritto di voto. Per le iniziative popolari, l'art. 5 cpv. 1 lett. e della legge sull'iniziativa del 23 marzo 1962 ha codificato questa pratica. Il progetto del Consiglio federale del 1975 per l'introduzione della LDP, che avrebbe dovuto sostituire la legge sulle iniziative, non prevedeva tra l'altro la possibilità di ritirare le singole firme. Nella commissione di consultazione preliminare del Consiglio nazionale, il consigliere nazionale Blunschy aveva proposto una disposizione di questo tipo, secondo la quale le firme avrebbero 13

potuto essere ritirate fino all'ottenimento di un certificato di idoneità al voto. Tuttavia, questa richiesta non ha trovato la maggioranza in seno alla commissione.

14 La prassi attuale è stata criticata dagli accademici. Secondo Jacquemoud, il divieto di ritiro previsto dall'art. 59b non si applica alle singole firme, motivo per cui il loro ritiro dovrebbe essere già consentito dalla legge attuale. Le firme dovrebbero poter essere ritirate fino alla fine del periodo referendario presso l'ufficio responsabile della certificazione del diritto di voto. Questo ufficio dovrebbe poi informare la Cancelleria federale e il comitato del ritiro della firma. Una simile opzione di ritiro, priva di fondamento nella legge federale, dovrebbe essere respinta. In considerazione del numero di parti coinvolte e della raccolta di firme in corso, sarebbe necessario chiarire innanzitutto le questioni procedurali per evitare qualsiasi incertezza in merito alla realizzazione dei referendum.

C. Ritorno al decreto sul referendum

15 In casi eccezionali, un referendum può diventare irrilevante se l'Assemblea federale annulla o modifica un decreto durante il periodo referendario o addirittura prima che venga ordinato un referendum. In questi casi, non si tratta di una revoca del referendum, ma di una revoca della sua base. Le questioni che si pongono sono discusse in relazione all'indizione del referendum; a questo punto si può quindi fare riferimento al commento all'art. 59c.

BIBLIOGRAFIA

Amstad Eduard, Referendum und Initiative, in: Yvo Hangartner (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk» – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich 2020.

Ehrenzeller Kaspar/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich 2023 (zit. SGK-Ehrenzeller/Nobs).

Grisel Etienne, Initiative et référendum populaires, Bern 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (zit. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser).

Jacquemoud Camilla, La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, RSJ 116 (2020), S. 223–236.

Kuoni Beat, Kommentierung zu Art. 59a BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr59a.

Kuoni Beat, Kommentierung zu Art. 59c BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr59c.

Kuoni Beat, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz, Zürich 2015 (zit. Kuoni, Problemfelder).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Winzeler Christoph, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, Basel 1983.

I MATERIALI

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 30.1.2024 (zit. Botschaft 1975).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 30.1.2024 (zit. Botschaft 1993).

Entscheide 2019 der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz, abrufbar unter: https://www.sz.ch/behoerden/justiz/entscheidsammlungen.html/8756-8758-8801-11700, besucht am 30.1.2024 (zit. EGV-SZ 2019).

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen betreffend den Rückzug von Unterschriften bei Referendums- oder Initiativbegehren vom 15.11.1933, BBl 1933 II 706 ff., abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1933/2_706__/de, besucht am 30.1.2024 (zit. Kreisschreiben 1933).

Protokoll der vorberatenden Kommission des Nationalrates der Sitzung vom 12./13.8.1975 zum Geschäft 75.018 Bundesgesetz über die politischen Rechte (zit. Protokoll KOM-NR 1975).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 59c LDP

Un commentario di Beat Kuoni

CITAZIONE SUGGERITA

Beat Kuoni, Commentario all'art. 59c LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Kuoni, art. 59c LDP N. XXX.

Art. 59*c* Votazione popolare

Riuscita la domanda di referendum, il Consiglio federale ordina la votazione popolare.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 675
II. Significato della disposizione 675
A. Aspetti generali 675
B. Confronto tra le leggi 676
III. Commento al testo della norma 676
A. Procedura per l'indizione del referendum 676
1. Responsabilità 676
2. Proposte di voto e organizzazione formale della votazione popolare 676
3. Proposte di voto con riserva 677
4. Assenza di termini di legge 678
B. Eccezioni all'obbligo di emanare un'ordinanza 678
C. Annullamento o rinvio di referendum ordinati 679
D. Nessuna tutela legale contro l'ordinanza 680
Bibliografia 680
I Materiali 681

I. STORIA DELL'ORIGINE

Sebbene il LDP preveda espressamente, fin dalla sua introduzione, che il Consiglio federale ordini il voto per i referendum obbligatori (art. 58 LDP), una disposizione corrispondente per il referendum facoltativo è stata inserita nel LDP con la modifica del 21 giugno 1996. Tale disposizione ha sancito la prassi che fino ad allora era stata data per scontata. La riorganizzazione della procedura per i referendum facoltativi nel 1996 ha fornito l'opportunità di completare le disposizioni legali. 1

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

L'art. 59c conferisce al Consiglio federale il potere, ma anche il dovere, di ordinare una votazione sulle leggi che sono state oggetto di un referendum facoltativo. L'organizzazione di un referendum è un processo complesso in cui sono coinvolti numerosi attori. Mentre le autorità federali, cantonali e comunali preparano e organizzano il referendum (art. 10 cpv. 2 LDP), i partiti politici, i gruppi di interesse, i media e, non da ultimo, gli stessi elettori sono coinvolti nella formazione dell'opinione pubblica e nel raggiungimento di una decisione. L'organizzazione del referendum crea forza vincolante e prevedibilità per tutti i soggetti coinvolti. 2

La scelta delle proposte da sottoporre al voto in quale data è politicamente rilevante e può essere controversa in determinate circostanze, poiché la tempistica e la combinazione delle proposte possono potenzialmente influenzare la formazione dell'opinione e la mobilitazione. L'ordine non è quindi di competenza di un'autorità amministrativa, ma del Consiglio federale in quanto suprema autorità esecutiva e di attuazione (art. 174 Cost.). La competenza del Consiglio federale è già stabilita dall'art. 10 cpv. 1bis LDP. I parametri decisivi per la determinazione delle proposte di voto sono commentati altrove. 3

Mentre l'art. 10 LDP stabilisce le basi per ordinare i referendum, le disposizioni speciali sulle singole istituzioni a democrazia diretta obbligano il Consiglio federale a ordinare il referendum: L'art. 58 disciplina questo aspetto 4

per il referendum obbligatorio, l'art. 59c per il referendum facoltativo e l'art. 75a LDP per l'iniziativa popolare.

B. Confronto tra le leggi

5 Nei Cantoni, il governo è anche responsabile dell'organizzazione del referendum. Ordina il referendum se è stato indetto il referendum facoltativo.

6 A differenza del governo federale, i cantoni a volte hanno scadenze speciali entro le quali si deve tenere la votazione su un decreto referendario se si tiene il referendum facoltativo. Il Cantone di Friburgo, ad esempio, stabilisce che il referendum deve tenersi entro 180 giorni dall'annuncio della sua realizzazione nella gazzetta ufficiale. Nel Cantone di Basilea Città, il referendum deve essere indetto entro un anno dall'approvazione della risoluzione da parte del Gran Consiglio, mentre nei Cantoni di Vaud e Neuchâtel il Consiglio di Stato deve sottoporre a votazione popolare la proposta di referendum entro sei mesi dalla scadenza del termine referendario.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Procedura per l'indizione del referendum

1. Responsabilità

7 L'art. 59c disciplina il dovere del Consiglio federale di ordinare il referendum su una legge se la Cancelleria federale ha stabilito che è stato indetto un referendum facoltativo. L'ordinanza viene emessa su richiesta della Cancelleria federale. Ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 ODP, la Cancelleria federale deve adottare le misure previste dalla legge per garantire lo svolgimento dei referendum federali. La Cancelleria federale informa il Consiglio federale di tutte le proposte che possono essere sottoposte a votazione e propone uno specifico "menu di voto".

2. Proposte di voto e organizzazione formale della votazione popolare

8 Il referendum può essere ordinato solo se è stato organizzato un referendum. Tuttavia, il Consiglio federale può designare una legge come proposta di referendum in una data precedente, ai sensi dell'art. 10 cpv. 1^{bis} della LDP. Tale designazione deve avvenire almeno quattro mesi prima della data della

votazione, ma non corrisponde ancora all'indizione formale del referendum. Il Consiglio federale decide l'ordine solo in un secondo momento e contemporaneamente emette una circolare ai governi cantonali contenente istruzioni su come preparare e organizzare il referendum. Ad esempio, il 15 febbraio 2023 il Consiglio federale ha annunciato le proposte per il referendum del 18 giugno 2023 e ha emesso l'ordine di voto e la lettera circolare il 12 aprile 2023.

3. Proposte di voto con riserva

Le proposte di voto ai sensi dell'art. 10 cpv. 1bis LDP devono essere stabilite con riserva se l'esito del referendum non è ancora stato determinato. Questa procedura può essere presa in considerazione se il referendum è stato appena presentato, se la presentazione è imminente o, se necessario, se la legge deve entrare in vigore in una data specifica. Una riserva deve essere rimossa con l'ordinanza formale in conformità all'art. 59c. L'ordinanza dovrebbe essere emessa il più vicino possibile alla definizione delle proposte, ma in ogni caso in un momento in cui i lavori preparatori non sono ancora troppo avanzati. 9

Ad esempio, le proposte per il referendum del 15 maggio 2022 sono state determinate con riserva perché la scadenza referendaria per tutte le leggi era ancora in corso. Una volta che la Cancelleria federale ha stabilito che i referendum si erano svolti, il Consiglio federale ha formalmente ordinato il voto a metà marzo. Un esempio eclatante si è verificato in relazione al referendum del 25 novembre 2012: il 4 luglio 2012, cioè nell'ultima riunione prima del periodo libero da sessioni di luglio/agosto, il Consiglio federale ha messo in riserva cinque proposte. Il termine referendario per uno dei decreti è scaduto il 5 luglio 2012 (modifica della legge sulle epizoozie) e per gli altri solo il 27 settembre 2012 (legge federale sull'imposizione alla fonte internazionale e tre risoluzioni federali sugli accordi fiscali); in questi quattro casi, era in corso solo da circa due settimane. La determinazione insolitamente precoce dei quattro disegni di legge fiscali era dovuta all'entrata in vigore prevista per il 1° gennaio 2013. Era già chiaro che le note esplicative avrebbero dovuto essere prodotte prima della fine del periodo referendario e che le schede elettorali avrebbero dovuto essere autorizzate per la stampa solo pochi giorni dopo. Alla fine, i referendum non si sono svolti. Questo ha portato alla strana situazione che la scheda elettorale si riferiva a una sola proposta, mentre l'opuscolo di voto spiegava cinque proposte. Il referendum è 10

stato ordinato solo l'11 ottobre 2012, cioè circa sei settimane prima della data di voto, e quindi in un momento in cui la consegna del materiale ai Cantoni è solitamente già completa. La procedura per programmare il referendum del 25 novembre 2012 ha allungato il quadro procedurale, se non addirittura lo ha sovraccaricato. Non dovrebbe costituire un precedente.

4. Assenza di termini di legge

11 La legge non stabilisce un termine entro il quale il Consiglio federale deve procedere alla votazione di un decreto referendario. A questo proposito, la regolamentazione legale della procedura differisce da quella dell'iniziativa popolare. Per quest'ultima, l'art. 75a LDP stabilisce il termine entro il quale il Consiglio federale deve presentare l'iniziativa popolare al Popolo e ai Cantoni. Inoltre, l'art. 165 cpv. 2 e 3 Cost. definisce il termine entro il quale gli atti federali urgenti devono essere sottoposti a votazione popolare.

12 Secondo la dottrina, il Consiglio federale non è completamente libero di fissare la data della votazione su una legge contro la quale è stato indetto un referendum facoltativo. Pur godendo di un certo margine di discrezionalità, il Consiglio federale deve tenere la votazione entro un periodo di tempo ragionevole e non può ritardare arbitrariamente la questione.

B. Eccezioni all'obbligo di emanare un'ordinanza

13 Secondo il messaggio del Consiglio federale, l'art. 59c non prevedeva eccezioni. Nella pratica, tuttavia, si sono verificati casi isolati in cui non è stata ordinata alcuna votazione. Il Consiglio federale cita un esempio degli anni '50 e uno degli anni '70 in cui il referendum non è stato indetto, anche se in ogni caso è stato indetto un referendum. Tali eccezioni sono ipotizzabili se il Parlamento si rimette a una risoluzione adottata.

14 La dottrina e la giurisprudenza ritengono ammissibile che l'autorità che ha adottato il decreto che richiede un referendum lo ritiri se è diventato irrilevante a causa delle mutate circostanze o se sarebbe inutile sottoporlo a referendum per altri motivi. Il principio si applica sia ai referendum obbligatori che a quelli facoltativi ed è esplicitamente previsto dalla legge del Cantone di Ginevra. I diritti politici non vengono violati perché il decreto ritirato non ha alcun effetto legale. Tuttavia, la revoca deve essere basata su ragioni oggettive e non su mere considerazioni di tattica politica.

Se una legge soggetta a referendum viene modificata prima del referendum, la legge di modifica è in linea di principio soggetta a un referendum separato. Nel caso di decreti che sono soggetti a referendum obbligatorio, tuttavia, potrebbe essere necessario votare solo sul decreto modificato. Questo è stato il caso, ad esempio, nel contesto della crisi finanziaria: l'Assemblea federale ha modificato il finanziamento aggiuntivo per l'assicurazione invalidità approvato il 13 giugno 2008 con il decreto federale del 12 giugno 2009 prima che si tenesse il referendum sul decreto originale; il popolo e i cantoni hanno quindi votato solo sul decreto federale modificato. 15

Da un punto di vista procedurale, va notato che la gestione di un decreto referendario si conclude con la sua adozione in Parlamento. La questione non è più pendente nei Consigli e non può essere discussa nuovamente. Sia l'abrogazione che la modifica delle disposizioni contenute nel decreto referendario devono quindi essere effettuate in una nuova procedura (legislativa) e avviate utilizzando i consueti strumenti parlamentari ai sensi degli artt. 71 e segg. La LParl deve essere avviata. 16

C. Annullamento o rinvio di referendum ordinati

In situazioni particolari, il Consiglio federale può trovarsi di fronte alla necessità di annullare o rinviare un referendum. Le condizioni in cui ciò è ammissibile sono state discusse in relazione all'epidemia di Covid-19, dopo che il 18 marzo 2020 il Consiglio federale ha deciso di non tenere il referendum previsto per il 17 maggio 2020 e di revocare l'ordinanza del 21 febbraio 2020. L'annullamento di una votazione ordinata non era senza precedenti, ma era una procedura insolita. 17

Il Consiglio federale ritiene che il potere di ordinare un referendum includa anche la possibilità di revocare l'ordine. Nella Confederazione, il Consiglio federale è la suprema autorità esecutiva ed è responsabile del corretto svolgimento dei referendum. Se il Consiglio federale non è in grado di farlo, dovrebbe poter annullare o rinviare il referendum come ultima risorsa. La dottrina ritiene invece che il potere generale di esecuzione del Consiglio federale non sia una base sufficiente e che sia necessaria una base giuridica speciale per annullare o rinviare un referendum programmato. 18

In attuazione della mozione 20.3419, nel dicembre 2023 il Consiglio federale ha proposto che in futuro l'annullamento o il rinvio di un referendum ordinato 19

sia espressamente disciplinato nella LDP. La proposta richiede un'effettiva o imminente grave perturbazione della formazione della volontà degli aventi diritto di voto, dell'espressione dei voti o della determinazione del risultato per poter rinviare o annullare una votazione ordinata. Il referendum dovrebbe essere considerato ordinato non appena il Consiglio federale ha preso la decisione formale di ordinarlo. Finché le proposte di voto sono state determinate ma la votazione non è ancora stata formalmente ordinata, gli ostacoli per un annullamento o un rinvio sarebbero un po' più bassi - anche se l'annuncio delle proposte di voto dovrebbe già avere un notevole effetto politicamente vincolante.

D. Nessuna tutela legale contro l'ordinanza

20 L'autorizzazione al referendum è un atto del Consiglio federale ai sensi dell'art. 189 cpv. 4 Cost. e non può essere impugnato in tribunale.

Si ringraziano Julien Fiechter e Raphael Casanova per la revisione dell'articolo.

BIBLIOGRAFIA

Biaggini Giovanni, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017 (zit. Biaggini).

Boillet Véronique, Kommentierung zu Art. 58 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr58, besucht am 30.1.2024.

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, ZBl 122 (2021), S. 591–613 (zit. Braun Binder/Glaser).

Grisel Etienne, Initiative et référendum populaires, 3ème édition, Berne 2004.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2023 (zit. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser).

Mahon Pascal, Kommentierung zu Art. 10 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, verfügbar unter: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr10, besucht am 30.1.2024.

I MATERIALI

Botschaft vom 1.9.1993 des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, BBl 1993 III 445, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Botschaft 1993).

Bundeskanzlei, Erläuternder Bericht vom 15.12.2023 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens über Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Verordnung über die politischen Rechte, Vernehmlassung 2023/15, verfügbar unter: https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/15/cons_1, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Erläuternder Bericht 2023).

Bundeskanzlei, Vorentwurf vom 15.12.2023 der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, Vernehmlassung 2023/15, verfügbar unter: https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/15/cons_1, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. BPR-Vorentwurf 2023).

Bundesratsbeschluss vom 21.3.2022 zur Volksabstimmung vom 15.5.2022, BBl 2022 666, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/666/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. BRB vom 21.3.2022).

Bundesratsbeschluss vom 12.4.2023 zur Volksabstimmung vom 18.6.2023, BBl 2023 970, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/970/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (BRB vom 12.4.2023).

Bundesratsbeschluss vom 11.10.2012 zur Volksabstimmung vom 25.11.2012, BBl 2012 8443, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2012/1478/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. BRB vom 11.10.2012).

Medienmitteilung vom 4.7.2012 «Abstimmungsvorlagen für den 25. November 2012», verfügbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-45297.html, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Medienmitteilung vom 4.7.2012).

Medienmitteilung vom 15.1.2020 «Abstimmungsvorlagen für den 17. Mai 2020», verfügbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-77779.html, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Medienmitteilung vom 15.1.2020).

Medienmitteilung vom 12.1.2022 «Abstimmungsvorlagen für den 15. Mai 2022», verfügbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86767.html, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Medienmitteilung vom 12.1.2022).

Medienmitteilung vom 15.2.2023 «Abstimmungsvorlagen für den 18. Juni 2023», verfügbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-93074.html, zuletzt besucht am 2.2.2024 (zit. Medienmitteilung vom 15.2.2023).

Kreisschreiben vom 16.11.1951 des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betreffend die Verschiebung der Volksabstimmung über den Bundesbeschluss betreffend Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses über die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Gasthöfen, BBl 1951 III S. 711, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1951/3_711__/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (KRS 1951).

Kreisschreiben vom 12.4.2023 des Bundesrates an die Kantonsregierungen zur Volksabstimmung vom 18.6.2023, BBl 2023 971, verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/971/de, zuletzt besucht am 2.2.2024 (KRS 2023).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 60 LDP

Un commentario di Beat Kuoni

CITAZIONE SUGGERITA

Beat Kuoni, Commentario all'art. 60 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Kuoni, art. 60 LDP N. XXX.

Sezione 2: Referendum popolare

Art. 60 Lista delle firme

[1] La lista delle firme (su foglio, pagina o cartolina) per una domanda di referendum deve contenere le seguenti indicazioni:

a. il Cantone e il Comune politico in cui il firmatario ha diritto di voto;

b. l'atto legislativo, con la data della decisione dell'Assemblea federale;

c. la punibilità di chiunque alteri il risultato della raccolta delle firme (art. 282 Codice penale svizzero, CP) o si renda colpevole di corruzione attiva o passiva nell'ambito della medesima (art. 281 CP).

[2] Se sono presentate più domande, ognuna dev'essere oggetto di un'apposita lista di firme. Le liste di firme per più iniziative possono figurare sulla medesima pagina se separabili in vista del deposito.

STRUTTURA

I. Storia 686
II. Significato della disposizione 686
A. Considerazioni generali 686
B. Diritto comparato 687
III. Commento del testo normativo 688
A. Paragrafo 1 688
1. Lettera a 689
2. Lettera b 690
3. Lettera c 691
B. Paragrafo 2 692
Bibliografia 692
I Materiali 693

I. STORIA

1 Dopo l'introduzione del referendum facoltativo nel 1874, la legge federale concernente la votazione popolare su leggi e decreti federali regolamentò inizialmente la procedura da seguire, ma non conteneva disposizioni esplicite su come dovevano essere strutturati gli elenchi delle firme. Ciò in contrasto con le disposizioni sulle iniziative popolari, che hanno regolato questi aspetti formali fin dall'inizio. Con l'emanazione della legge federale sui diritti politici (LDP) nel 1976, per la prima volta sono state sancite per legge anche le norme relative ai **requisiti formali delle liste di firme** per il referendum. Tuttavia, le disposizioni non andavano oltre ciò che era già consuetudine per le liste di firme per i referendum facoltativi.

2 La disposizione è stata **riveduta nel 1996**. Oltre all'adeguamento redazionale della frase introduttiva del cpv. 1, sono state apportate due modifiche. In primo luogo, il cpv. 1 lett. c richiede ora il riferimento ai reati di corruzione attiva e passiva ai sensi dell'art. 281 del Codice penale svizzero (CP). Questa estensione non era prevista nel progetto del Consiglio federale, ma è stata proposta dalla commissione consultiva del Consiglio nazionale e adottata senza discussione dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati. In secondo luogo, è stato aggiunto un secondo paragrafo con il principio, fino ad allora implicito, secondo cui ogni iniziativa popolare deve essere oggetto di una propria lista di firme.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Considerazioni generali

3 Ai sensi dell'art. 141 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.), 50.000 aventi diritto di voto possono richiedere che un atto legislativo soggetto a referendum sia sottoposto a votazione popolare. Affinché questa volontà possa essere espressa in modo comprensibile, l'art. 60 LDP disciplina i requisiti per le liste delle firme. Le specifiche sono **requisiti minimi** formali per le liste delle firme. Se le informazioni di cui sopra mancano, le dichiarazioni di sostegno sulla lista delle firme non sono valide ai sensi dell'art. 66 cpv. 2 lett. a LDP.

Mentre per le iniziative popolari la Cancelleria federale stabilisce con decisione che la lista delle firme è conforme ai requisiti di legge, per i referendum facoltativi **non è previsto un tale esame preliminare formale**. Considerato il breve termine per la raccolta delle firme e la situazione più semplice rispetto all'iniziativa popolare, dovuta al riferimento a un decreto parlamentare, la necessità di un esame preliminare da concludere con una decisione sembra limitata. Inoltre, nel caso del referendum facoltativo non esiste un comitato istituzionalizzato e la richiesta non può essere ritirata. 4

Oltre alle informazioni minime, gli autori di una raccolta di firme possono includere **altri elementi** nell'elenco delle firme, come ad esempio aggiunte promozionali, dichiarazioni di consenso, ecc. Se i dati raccolti devono essere trattati per altri scopi, il consenso dei firmatari deve essere ottenuto espressamente per motivi di protezione dei dati. 5

B. Diritto comparato

I Cantoni di norma prevedono **disposizioni analoghe** in merito ai requisiti formali delle liste di firme. I Cantoni di Nidvaldo, Ticino e Vaud richiedono, per l'identificazione dell'atto soggetto a referendum, l'indicazione della data di pubblicazione nel Foglio ufficiale anziché della data della decisione. Il Cantone di Soletta richiede l'indicazione della data dell'emanazione e quella della pubblicazione. I Cantoni di Svitto e Zugo non prevedono requisiti legali per le liste di firme. 6

Di norma, i Cantoni prevedono, come la Confederazione, che tutti i firmatari di una lista di firme debbano avere il **domicilio politico nello stesso Comune**. Nel Cantone di Ginevra ciò non è necessario, poiché il certificato di diritto di voto è organizzato a livello centrale. 7

Alcuni Cantoni richiedono ulteriori informazioni sulla lista delle firme, ad esempio **ulteriori informazioni sui termini**. Ad esempio, nel Cantone di Berna deve essere indicata la data ultima per la presentazione della lista all'ufficio di registrazione dei voti, nei Cantoni di Friburgo e Vaud l'inizio e la fine del periodo di raccolta e nei Cantoni di Vallese e Neuchâtel la scadenza del termine di presentazione. 8

Nei Cantoni di Lucerna, Argovia, Basilea Campagna e Vaud, i nomi e gli indirizzi dei **membri del comitato referendario** devono essere indicati sulla lista delle firme. Il Cantone di Lucerna regola inoltre quali informazioni 9

possono essere riportate facoltativamente sulla lista delle firme: Da un lato, è possibile indicare chi ha lanciato la richiesta di referendum e, dall'altro, sono ammessi eventuali motivazioni e spiegazioni, purché siano chiaramente separate dalla richiesta e non fuorvianti.

10 Nel Cantone di Ginevra deve essere indicata anche una **alternativa di sanzione**. Di conseguenza, chiunque apponga una firma diversa dalla propria o più di una firma è soggetto a una sanzione amministrativa fino a 100 franchi.

III. COMMENTO DEL TESTO NORMATIVO

A. Paragrafo 1

11 Il paragrafo 1 elenca le informazioni che devono essere **almeno** contenute in una lista di firme affinché una firma apposta su di essa possa essere considerata valida.

12 La disposizione non definisce il **formato della lista di firme**, ma elenca a titolo indicativo i possibili formati: foglio, carta o cartoncino. Già al momento dell'emanazione della legge sull'iniziativa popolare del 1962, il Consiglio federale si era visto costretto a chiarire che il termine «foglio di firme» utilizzato all'epoca nella legge non escludeva la possibilità di apporre firme anche su «cartoline postali» o «ritagli di giornale», a condizione che questi contenessero tutte le informazioni richieste dalla legge. Ha motivato la sua decisione sostenendo che una prassi troppo rigida in materia di formato limiterebbe il libero esercizio del diritto popolare. Con l'inclusione nell'LDP dell'elenco non esaustivo dei possibili formati, la situazione giuridica è chiarita nel testo stesso della legge.

13 L'LDP non prevede un esame preliminare formale delle liste di firme per i referendum facoltativi. Prima della raccolta delle firme, i comitati referendari possono tuttavia annunciarsi alla Cancelleria federale e inviarle la bozza della **lista delle firme per il controllo**. Questo servizio della Cancelleria federale non è previsto dalla legge, a differenza dell'iniziativa popolare (art. 69 cpv. 1 LDP), ma è opportuno per motivi di democrazia politica al fine di ridurre il rischio di vizi di forma. I comitati di solito si avvalgono del servizio offerto dalle autorità.

14 Ai sensi dell'articolo 18 dell'ordinanza sui diritti politici (ODP), i **modelli di lista di firme** possono essere richiesti gratuitamente alla Cancelleria federale

in una qualsiasi delle lingue ufficiali. In pratica, la Cancelleria federale consegna tali modelli in bianco agli autori di un referendum insieme a una guida contenente le informazioni più importanti. Inoltre, la Cancelleria federale pubblica sul suo sito web una versione neutra della lista delle firme, compreso l'indirizzo per l'invio delle liste firmate, a condizione che un comitato referendario si annunci alla Cancelleria federale e manifesti una corrispondente necessità.

1. Lettera a

Per ogni lista di firme devono essere indicati il comune politico e il relativo Cantone in cui i firmatari hanno diritto di voto. Deve essere indicato il **domicilio politico** ai sensi dell'art. 39 cpv. 2 Cost. in combinato disposto con l'art. 3 LDP. Si tratta del luogo in cui il firmatario deve essere iscritto nel registro elettorale ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 LDP. La disposizione continua a utilizzare il maschile generico («il firmatario») e include anche le firmatarie, come altrove nella LDP. 15

La disposizione menziona **il comune politico** e **il Cantone** al singolare. Gli aventi diritto di voto con domicilio politico diverso non possono firmare sulla stessa lista di firme. Prima dell'emanazione della LDP, la commissione consultiva ha discusso se la disposizione fosse troppo restrittiva e se i firmatari di diversi comuni dovessero poter firmare su una lista di firme. Di conseguenza, la Commissione ha preso in considerazione la possibilità di modificare la formulazione e, in alternativa, di qualificare la disposizione semplicemente come norma di ordine e non come norma di validità. Alla fine, la Commissione ha mantenuto la proposta del Consiglio federale e ha incaricato l'amministrazione di rivedere la formulazione in modo che sia chiaro che solo gli aventi diritto di voto con lo stesso domicilio politico possono firmare una lista di firme. 16

Ai fini della presentazione, le liste delle firme devono essere **ordinate per Cantone ai sensi dell'art. 20 cpv. 1 ODP.** La Cancelleria federale ordina ulteriormente le liste delle firme per il conteggio in base ai Comuni. 17

L'ufficio competente per il **certificato di diritto di voto** secondo il diritto cantonale verifica se tutti i firmatari sono iscritti nel registro elettorale del comune in questione (art. 19 cpv. 1 ODP). In caso contrario, il diritto di voto non viene certificato (art. 19 cpv. 2 lett. f ODP) e la firma non è valida. 18

19 Ai sensi dell'art. 14 cpv. 1 dell'ordinanza concernente le persone e le istituzioni svizzere all'estero (O-ASE), gli **svizzeri all'estero** devono indicare il loro comune di voto e il relativo Cantone. Il comune di voto è determinato ai sensi dell'art. 18 cpv. 1 e 2 della legge federale concernente le persone e le istituzioni svizzere all'estero (LSE) in combinato disposto con art. 8 O-LDP e di norma coincide con l'ultimo comune di domicilio in Svizzera. Nell'indicare il proprio indirizzo ai sensi dell'art. 61 cpv. 2 LDP, gli Svizzeri all'estero indicano il proprio indirizzo di domicilio all'estero, in modo che l'ufficio che certifica il diritto di voto possa riconoscere che il firmatario è iscritto nel registro elettorale degli Svizzeri all'estero. Alcuni Cantoni gestiscono il registro elettorale a livello centrale, in modo che l'ufficio centrale possa verificare il diritto di voto.

20 Nella pratica, accade regolarmente che nei **comuni fusi** venga indicata la denominazione originaria del comune. Finché l'attribuzione è possibile, ciò non pregiudica la validità della lista delle firme.

2. Lettera b

21 L'atto legislativo a cui si riferisce il referendum deve essere indicato con la **denominazione** corretta e la **data della decisione** dell'Assemblea federale. Secondo la prassi, viene indicata anche la data di pubblicazione nel Foglio federale. I moduli della Cancelleria federale contengono sempre questa informazione. Tuttavia, l'indicazione non è un requisito legale e la sua mancanza non comporta l'invalidità della lista delle firme, a differenza della corretta designazione dell'atto e della data della decisione.

22 La **denominazione dell'atto** corrisponde al titolo dell'atto come deciso dall'Assemblea federale e pubblicato nel Foglio federale ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. e della legge federale sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (LPubb).

23 Come **data della delibera** vale la votazione finale in Assemblea federale, che ai sensi dell'art. 81 cpv. 1$^{bis\ della}$ legge federale sull'Assemblea federale (LParl) deve essere effettuata in entrambe le Camere lo stesso giorno. Questa è anche la data dell'atto legislativo, poiché il Parlamento lo ha validamente approvato, con riserva di referendum. Le firme possono essere raccolte solo a partire dalla data di pubblicazione del rispettivo atto nel Foglio federale (art. 141 cpv. 1 Cost. e art. 59*a della* LDP).

La richiesta di referendum si riferisce sempre all'**intero atto** e non può essere limitata a parti di esso. A livello federale non esiste un «referendum parziale». 24

3. Lettera c

In origine, la LDP richiedeva solo l'indicazione che la falsificazione del risultato di una raccolta di firme per un referendum è punibile ai sensi dell'art. 282 CP. La disposizione è stata integrata nel 1996 con il reato di corruzione elettorale ai sensi dell'art. 281 CP. L'ordine degli **elementi costitutivi del reato** elencati non segue quindi la numerazione del CP. 25

L'art. 282 CP vieta in particolare la partecipazione non autorizzata a una richiesta di referendum e la falsificazione del risultato di una raccolta di firme aggiungendo, modificando, omettendo o cancellando firme (**falsificazione di elezioni**). Ad esempio, commette un reato una persona che firma più volte una richiesta di referendum o la firma con il nome e la firma di un'altra persona. 26

Secondo l'art. 281 CP, è punibile per **corruzione elettorale attiva** chiunque offra, prometta, dia o faccia pervenire a un elettore un dono o un altro vantaggio affinché firmi un referendum. I votanti sono punibili per **corruzione elettorale passiva** se si fanno promettere o dare un tale vantaggio. Tuttavia, secondo la legge vigente, le persone che raccolgono firme possono essere compensate, anche se vengono pagate per ogni firma raccolta. 27

Diversi interventi a livello federale hanno chiesto il divieto della raccolta di firme a pagamento, ma in passato non sono riusciti a imporsi. In relazione ai casi di presunte firme falsificate resi pubblici nel 2024, è tornata in discussione la richiesta di **vietare la raccolta di firme a pagamento**. Oltre a questa misura drastica, a livello legislativo esistono anche proposte meno radicali per regolamentare questo settore. La stessa Cancelleria federale ha istituito nell'ottobre 2024 una tavola rotonda sul tema dell'integrità della raccolta delle firme. L'obiettivo è definire standard di qualità per la raccolta delle firme e fissarli in un codice di condotta comune. 28

Il riferimento ai reati è un **requisito di validità** per la lista delle firme. Tuttavia, nel suo messaggio, il Consiglio federale ha sottolineato che i singoli aventi diritto di voto possono sostenere un referendum anche comunicando per iscritto la loro volontà alla Cancelleria federale, allegando un certificato di diritto di voto. In questo caso sono necessarie le informazioni di cui alle 29

lettere a) e b), ma non quelle di cui alla lettera c). Questa indicazione nel messaggio ha causato malintesi durante la discussione della legge e ha dovuto essere precisata: il riferimento alle disposizioni penali dovrebbe essere superfluo solo in **casi eccezionali**, ovvero quando gli aventi diritto di voto richiedono la votazione popolare su un decreto referendario in una *lettera personale* firmata solo da loro. Questa eccezione è corretta nella sostanza. Mentre i requisiti di cui alle lettere a) e b) per l'espressione della volontà e la prova del diritto di voto sono indispensabili, il riferimento alla lettera c) appare come una misura di protezione nel contesto della raccolta di firme. Il caso eccezionale descritto è tuttavia di natura teorica e, per quanto è dato vedere, non ha alcun ruolo nella pratica.

B. Paragrafo 2

30 La firma di un elettore può riferirsi a **una sola richiesta di referendum**. Questo principio non è stato a lungo espressamente disciplinato dalla legge, ma era considerato scontato. Nella dottrina è associato all'unità della materia. Secondo l'opinione qui rappresentata, può essere dedotto dall'art. 60 cpv. 1 lett. b LDP mediante interpretazione grammaticale. Secondo questa disposizione, le liste delle firme devono indicare il rispettivo atto e non i rispettivi atti. Dal 1997, l'art. 60 cpv. 2 LDP stabilisce chiaramente la situazione giuridica: se si raccoglie contemporaneamente per più referendum, deve essere presentata una lista di firme separata per ogni referendum.

31 Agli albori del referendum facoltativo a livello federale nel XIX secolo, il principio non era ancora chiaro. Di conseguenza, esiste un **precedente storico** in cui quattro atti dell'Assemblea federale sono stati contrastati con successo con un'unica richiesta di referendum. È stata semplicemente pubblicata una lista di firme relativa a tutti e quattro gli atti normativi e gli aventi diritto di voto hanno potuto richiedere con una firma la votazione popolare su tutti e quattro i progetti.

Si ringraziano Julien Fiechter e Valentina Beti per la revisione del contributo e i loro suggerimenti.

BIBLIOGRAFIA

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen

Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (zit. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser).

Jacquemoud Camilla, La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, SJZ/RSJ 116/2020, S. 223–236 (zit. Jacquemoud).

Kley Andreas, Demokratisches Instrumentarium, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 360–388 (zit. Kley, § ... Rz. ...).

Wehrle Stefan, Kommentierung von Art. 282, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht (StGB/JStG), 4. Aufl., Basel 2019 (zit. BSK StGB-Wehrle, Art. 282).

I MATERIALI

Bericht des Bundesrathes vom 9.6.1884 an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 11.5.1884, BBl 1884 III 157 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1884/3_157_162_/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Bericht 1884).

Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung zum Gesetz über das Verfahren und die Abstimmung bei Volksbegehren betreffend die Bundesverfassung vom 22.7.1891, BBl 1891 IV 11 ff.), https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1891/4_11_964_/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1891).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf für eine Neufassung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 25.4.1960, BBl 1960 I 1431 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1960).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1975).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., https://

www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1993).

Bundeskanzlei,
Vademecum Stimmrechtsbescheinigungen, 2. Aufl., Bern 2015, https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/pore/Brosch%C3%BCre%20Stimmrechtsbescheinigung.pdf.download.pdf/Brosch%C3%BCre%20Stimmrechtsbescheinigung.pdf (zit. Vademecum 2015).

Leitfaden vom 15.12.2022 der Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen zur Anwendung des Datenschutzrechts auf die digitale Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz, https://backend.edoeb.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-edoebch-files/files/2024/11/05/6abf888a-aa2a-4d9e-b0d3-32622d8c4bba.pdf, besucht am 20.3.2025 (zit. Leitfaden).

Medienmitteilung vom 23.8.2023, «Kein Verbot des bezahlten Sammelns von Unterschriften für eidgenössische Initiativen und Referenden», https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-97449.html, besucht am 20.3.2025 (zit. Medienmitteilung vom 23.8.2023).

Medienmitteilung vom 30.10.2024, «Auftakt zum Runden Tisch «Integrität von Unterschriftensammlungen», https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102980.html, besucht am 20.3.2025 (zit. Medienmitteilung vom 30.10.2024).

Protokoll der vorberatenden Kommission des Ständerates der Sitzung vom 28.5.1976 zum Geschäft 75.018 Bundesgesetz über die politischen Rechte (zit. Protokoll KOM-SR 1976).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 60a LDP

Un commentario di Beat Kuoni

CITAZIONE SUGGERITA

Beat Kuoni, Commentario all'art. 60a LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Kuoni, art. 60a LDP N. XXX.

Art. 60*a* Lista delle firme in forma elettronica

Chi scarica una lista delle firme pubblicata in forma elettronica per una domanda di referendum deve assicurarsi che tale lista soddisfi tutte le esigenze formali previste dalla legge.

STRUTTURA

I. Storia 697
II. Significato della disposizione 697
A. Considerazioni generali 697
B. Diritto comparato 698
III. Commento del testo normativo 698
A. Servizio della Cancelleria federale 698
B. Regolamentazione delle responsabilità 699
Bibliografia 699
I Materiali 700

I. STORIA

La disposizione dell'art. 60*a della* legge federale sui diritti politici (LDP) ha origine nel postulato 99.3321 Gross. Esso chiedeva al Consiglio federale di esaminare la creazione di una «**homepage federale speciale per le iniziative popolari e i referendum** lanciati nella fase di raccolta delle firme», sulla quale fosse possibile scaricare tutti i moduli di raccolta firme. Il Consiglio federale era aperto alla richiesta, ma si è espresso a favore della creazione di una base legale. 1

Con il messaggio del 30 novembre 2001 su una modifica della legge federale sui diritti politici, il Consiglio federale ha attuato l'incarico e ha proposto all'Assemblea federale le disposizioni negli articoli 60*a e* 69*a* LDP. Le modifiche legislative erano state accolte favorevolmente durante la consultazione e non hanno dato adito a discussioni né in Consiglio nazionale né in Consiglio degli Stati. Il **1° gennaio 2003 le disposizioni sono entrate in vigore**. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Considerazioni generali

L'introduzione delle disposizioni di cui agli articoli 60*a e* 69*a* LDP doveva essere un primo passo verso un'offerta completa per l'esercizio elettronico dei diritti politici. La modifica di legge si inseriva nel contesto del progetto **«Vote électronique»**, che continua a perseguire l'obiettivo di consentire l'esercizio dei diritti politici anche con mezzi elettronici. 3

Secondo la volontà del legislatore, gli articoli 60*a e* 69*a* LDP dovevano **facilitare la raccolta delle firme** e quindi attenuare le conseguenze dell'introduzione a livello nazionale del voto per corrispondenza senza condizioni: Negli anni '90, il voto per corrispondenza si era rapidamente affermato come la forma di voto dominante, facendo perdere importanza alla raccolta di firme davanti ai seggi elettorali, un'attività che in precedenza era redditizia. 4

L'**utilità dell'offerta** da parte delle autorità di liste di firme in formato elettronico è rimasta modesta nella pratica. Le liste di firme sul sito web della 5

Cancelleria federale non vengono quasi mai scaricate e non incidono sul successo delle iniziative e dei referendum. Al contrario, l'importanza delle liste di firme offerte elettronicamente sui siti web dei comitati d'iniziativa e di referendum e di altri attori della società civile è aumentata.

B. Diritto comparato

6 I Cantoni **di Obvaldo** e **Vallese** hanno una regolamentazione simile a quella della Confederazione.

7 Il Cantone **di Ginevra** prevede inoltre che, per le iniziative e i referendum cantonali, i comitati possano trasmettere le liste di firme agli uffici competenti del Cantone e dei Comuni, affinché queste siano messe a disposizione degli aventi diritto di voto sul posto.

III. COMMENTO DEL TESTO NORMATIVO

A. Servizio della Cancelleria federale

8 L'offerta di liste di firme in formato elettronico non è esplicitamente prevista dalla disposizione dell'art. 60*a della* LDP, ma è quasi data per scontata. I materiali, tuttavia, chiariscono che la disposizione è stata creata in vista di una nuova **offerta della Cancelleria federale**.

9 La Cancelleria federale mette a disposizione sul suo sito web le liste di firme per tutta la durata della raccolta. Affinché le liste di firme possano essere scaricate, è necessario comunicare preventivamente alla Cancelleria federale che si sta raccogliendo le firme per un referendum. La Cancelleria federale crea quindi una **neutra lista di firme** che soddisfa tutti i requisiti formali e non contiene alcun elemento pubblicitario.

10 Sugli elenchi di firme offerti sono inoltre indicati **i rispettivi autori e il loro indirizzo**. L'offerta è quindi limitata agli elenchi delle persone e delle organizzazioni che si sono annunciate alla Cancelleria federale e hanno comunicato di voler raccogliere firme. Come servizio ufficiale, la Cancelleria federale controlla che l'elenco delle firme corrisponda ai requisiti formali di legge.

B. Regolamentazione delle responsabilità

L'art. 60*a della* LDP disciplina le **responsabilità legate** al rispetto dei requisiti di legge nel caso in cui le liste di firme siano ottenute su Internet. 11

Per le liste di firme messe a disposizione elettronicamente valgono gli **stessi requisiti** previsti per le liste messe in circolazione fin dall'inizio in forma fisica. Devono contenere tutte le informazioni necessarie ai sensi dell'art. 60 cpv. 1 lett. a-c LDP. Se si intende raccogliere firme per più referendum con un unico elenco, questi devono poter essere separati l'uno dall'altro al momento della presentazione (art. 60 cpv. 2 LDP). Se i requisiti di forma non sono soddisfatti, ciò comporta l'invalidità della dichiarazione di sostegno ai sensi dell'art. 66 cpv. 2 lett. a LDP. Ai sensi dell'art. 60*a)* LDP, il rischio è a carico della persona che scarica una lista di firme, cioè di norma dei firmatari stessi. 12

La disposizione è formulata in modo volutamente astratto e dovrebbe applicarsi indipendentemente dalla piattaforma da cui viene scaricata una lista di firme. Tuttavia, la disposizione mira principalmente a sollevare le autorità dal compito di garantire l'**immutabilità delle liste di firme** messe a disposizione elettronicamente. Se, ad esempio, si verificano difetti nella stampa delle liste di firme, con la conseguente perdita di alcuni elementi, ciò non può essere imputato alle autorità. 13

Nonostante l'attribuzione delle responsabilità di cui all'art. 60*a della* LDP, le autorità sono comunque tenute a proteggere il loro sito web secondo le migliori pratiche e, in questo contesto, a garantire che i documenti **disponibili siano autentici**. 14

Si ringraziano Julien Fiechter e Valentina Beti per la revisione del contributo.

BIBLIOGRAFIA

Braun Binder Nadja, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung, ZSR 2014, S. 539–557, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/141602/1/Braun_Binder_ECollecting.pdf, besucht am 21.3.2025.

Bühlmann Marc/Schaub Hans-Peter, Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting, Studie im Auftrag der Bundeskanzlei, Bern 2023, https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/90666.pdf, besucht am 21.3.2025.

Gfeller Katja/Glaser Andreas/Lehner Irina, E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtssetzungsbedarf, LeGes 32 (2021) 1, https://leges.weblaw.ch/legesissues/2021/1/e-collecting--umsetz_4ac1c3bc14.html, besucht am 21.3.2025.

Glaser Andreas, Der elektronisch handelnde Staat: E-Legislation, E-Government, E-Justice, ZSR 2015, S. 259–333, https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:ffffffff-930f-77c9-ffff-ffffbea822ca/ZSR_134_2015 Glaser_Der_elektronisch_handelnde_Staat.pdf, besucht am 21.3.2025.

I MATERIALI

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 6401 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 2001).

Elektronische Unterschriftensammlungen für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting). Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 21.3607 Staatspolitische Kommission NR vom 27.6.2021, https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20213607/Bericht%20BR%20D.pdf, besucht am 21.3.2025 (zit. Postulatsbericht E-Collecting).

Parlamentarische Initiative 96.091. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte. Bericht vom 2.4.2001 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, BBl 2001 4803, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/781/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Bericht SPK-SR 2001).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 62 LDP

Un commentario di Bénédicte Tornay Schaller

CITAZIONE SUGGERITA

Bénédicte Tornay Schaller, Commentario all'art. 62 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Tornay Schaller, art. 62 LDP N. XXX.

Art. 62 Attestazione del diritto di voto

[1] Le liste sono inviate man mano, ma in ogni caso tempestivamente prima della scadenza del termine di referendum, al servizio competente secondo il diritto cantonale per l'attestazione del diritto di voto.

[2] Il servizio attesta che i firmatari hanno diritto di voto in materia federale nel Comune indicato sulla lista e, senza indugio, rinvia le liste ai mittenti.

[3] L'attestazione deve indicare in lettere o in cifre il numero delle firme attestate; dev'essere datata e provvista della firma autografa del funzionario attestatore e menzionare, con un bollo o una scritta, la qualità ufficiale di costui.

[4] Il diritto di voto dei firmatari può essere attestato collettivamente per più liste.

STRUTTURA

I. Contesto 704
A. Prima del 1978 704
B. Entrata in vigore della LDP nel 1978 705
C. Revisione del 1997 706
D. Revisione del 2015 708
II. Importanza della disposizione 710
A. Aspetti generali 710
B. Diritto cantonale comparato 712
III. Commenti 714
A. Cpv. 1: compiti degli autori della richiesta di referendum o dell'iniziativa 714
1. "Liste di firme 714
2. Scadenze "se e quando necessario, ma in ogni caso con sufficiente anticipo rispetto alla scadenza del termine referendario" 715
3. L'autorità competente 716
B. Cpv. 2: i compiti dell'autorità 718
1. "Elettori federali nel comune designato 718
2. Restituzione delle liste "senza indugio 719
C. Paragrafo 3: contenuto del certificato 719
D. Paragrafo 4: attestazione collettiva 721
E. Presentazione delle liste attestate alla Cancelleria federale 723
F. Eccezione all'obbligo di certificazione dello status di elettore durante l'epidemia COVID 19 723
Bibliografia 724

I. CONTESTO

A. Prima del 1978

1 La questione della prova dello status di elettore è sorta già con l'introduzione del diritto di referendum e di iniziativa nel XIX secolo. L'articolo 5 della Legge federale del 17 giugno 1874 sul voto del popolo su leggi e decreti federali (di seguito denominata Legge del 1874) stabiliva che per firmare una richiesta di referendum, il diritto di voto dei firmatari doveva essere "certificato dall'autorità comunale (Gemeindevorstand) del luogo in cui esercitano i loro diritti politici". Il termine per la raccolta delle firme era poi di 90 giorni dalla pubblicazione della legge o del decreto nella Gazzetta federale.

2 Nel caso delle iniziative, l'articolo 4 para. 3, che per essere valida la lista doveva "contenere, in calce, un certificato datato del presidente del comune (sindaco, sindaca) o del suo sostituto, che attesti che i firmatari [sono] idonei a votare in materia federale e che [esercitano] i loro diritti politici in questo comune. Questo certificato è rilasciato gratuitamente".

3 Il Consiglio federale si rese conto che le irregolarità negli attestati portavano all'invalidazione di un gran numero di firme e cercò di porre rimedio alla situazione emanando il Regolamento sulle richieste di voto popolare per le leggi e i decreti federali e per la revisione della Costituzione federale del 23 febbraio 1897 (di seguito denominato Regolamento del 1897). Questo regolamento chiarisce sia la legge del 1874 che quella del 1892 e ne garantisce l'applicazione uniforme. Viene chiarita la questione di chi debba certificare il diritto di voto dei firmatari. Sebbene il legislatore avesse utilizzato l'espressione "autorità comunale" nella Legge del 1874 e "presidente del comune" nella Legge del 1897, non vi era alcuna indicazione che intendesse introdurre una procedura diversa. L'articolo 2 della legge del 1897 stabilisce che "il diritto di voto dei firmatari deve essere certificato dall'autorità comunale del luogo in cui essi esercitano i loro diritti politici. Questa attestazione deve apparire in calce a ogni lista, all'incirca nella forma seguente: "Il sottoscritto, presidente (o altro titolo) del comune di ..., attesta il diritto di voto dei ... (numero) firmatari della presente lista e dichiara che essi esercitano i loro diritti politici in questo comune (data, firma, indicazione della qualifica ufficiale del funzionario che ha firmato e timbro)".

Quando la legge del 1892 è stata rivista nel 1963, la formulazione dell'articolo 4 è stata leggermente modificata e integrata per facilitare il compito delle autorità municipali incaricate di rilasciare il certificato richiesto dalla legge. Ancora una volta, si sottolineava che il motivo principale della cancellazione delle liste di firme era l'inadeguatezza del certificato, "che portava sempre a spiacevoli discussioni tra l'amministrazione e gli autori dell'iniziativa". Per questo motivo, le formalità già enumerate nel regolamento del 1897 (da cui dipendeva la validità dell'attestazione ufficiale delle liste) sono ora stabilite dall'art. 4 cpv. 1 lett. d della legge del 1892: "in calce alla lista, l'attestazione dell'autorità competente secondo il diritto cantonale, dalla quale risulti che i firmatari hanno diritto di voto in materia federale e che esercitano i loro diritti politici nel comune indicato nella lista. Questo certificato, rilasciato gratuitamente, deve essere datato, indicare in lettere o in cifre il numero di firme a cui si riferisce, essere firmato dal magistrato o dal funzionario che lo appone e menzionare la sua posizione ufficiale mediante un timbro o un'aggiunta". 4

B. Entrata in vigore della LDP nel 1978

I paragrafi da 1 a 3 dell'articolo 62 della LDP, entrata in vigore nel 1978, riproponevano i requisiti relativi alla prova dello status elettorale di cui all'articolo 5 della legge del 1874 e all'articolo 4 della legge del 1892. La LDP ha inoltre introdotto due novità. 5

La prima novità, sancita dall'art. 62 cpv. 4 della LDP, è la possibilità di certificare collettivamente più liste di firme "in risposta a ripetute richieste". L'articolo 19 dell'Ordinanza sui diritti politici del 24 maggio 1978 (ODP) stabilisce i dettagli della certificazione collettiva. 6

La LDP ha anche introdotto la possibilità di correggere i difetti dell'attestazione se il successo del referendum dipendeva da questo (art. 65 ODP). Era inoltre possibile eliminare tali difetti anche dopo la scadenza del termine referendario. L'art. 19 cpv. 4 dell'aODP prevedeva che se il servizio non fosse stato in grado di rilasciare l'attestato entro il termine previsto, lo avrebbe indicato nella lista, specificando la data di ricezione dell'attestato. La possibilità di correggere successivamente i difetti dell'attestato è stata abolita nel 1997. 7

C. Revisione del 1997

8 Nel 1996 è stata proposta una revisione parziale della legislazione federale sui diritti politici, in seguito alla constatazione che "l'uso talvolta enorme e imprevedibile che alcuni cittadini hanno fatto dei loro diritti politici" dall'inizio degli anni Novanta (in particolare per quanto riguarda le richieste di referendum e di iniziative popolari) aveva messo i Comuni e i Cantoni (soprattutto i più popolosi), ma anche le autorità federali, "in una situazione che talvolta rasentava i limiti delle loro capacità". In particolare, nel 1992, l'arretrato di richieste di referendum (erano ben nove) ha posto grossi problemi ai responsabili della raccolta delle firme, ma anche, in alcuni casi, ai cancellieri elettorali comunali, "soprattutto durante il periodo festivo di fine anno, nonostante la Cancelleria federale avesse inviato loro diverse circolari in cui li avvertiva delle difficoltà che avrebbero incontrato e suggeriva misure preventive".

9 L'esempio più eclatante è la richiesta di referendum contro il decreto federale sulla costruzione della linea ferroviaria svizzera attraverso le Alpi del 4 ottobre 1991 (NFTA): la mancanza di tempo aveva spinto i comitati referendari a chiedere ai Comuni di inviare le firme autenticate direttamente alla Cancelleria federale, cosa che centinaia di essi fecero. La Cancelleria federale ha dichiarato di essere disposta a riconoscere come valide le firme provenienti direttamente dai Comuni, a condizione che il timbro postale non fosse posteriore al 13 gennaio 1992 (data di scadenza del termine legale per il referendum). D'altra parte, riteneva che qualsiasi altra concessione non fosse compatibile con la legge. Il referendum è stato vinto per un pelo.

10 In questo contesto, è stato abrogato l'art. 65 aLDP, che imponeva all'autorità competente di rimediare a eventuali difetti del certificato se l'esito del referendum dipendeva da esso, e di eliminare tali difetti anche dopo la scadenza del termine referendario. Lo stesso vale per l'art. 19 cpv. 4 aODP. In cambio di queste abrogazioni, ai comitati referendari sono stati concessi dieci giorni in più per raccogliere le firme e farle certificare. La scadenza del referendum è stata estesa da 90 a 100 giorni. L'art. 59 aLDP stabilisce espressamente che "nel caso di referendum popolari, il termine referendario comprende la redazione dei certificati di elettorato". Queste modifiche sono entrate in vigore il 1° aprile 1997.

Questa soluzione è stata preferita a diverse proposte che prevedevano l'obbligo per le autorità di raccogliere i certificati di status elettorale dai firmatari; dato il ritmo con cui vengono esercitati i diritti popolari, una norma del genere avrebbe avuto l'effetto di sovraccaricare e paralizzare il servizio interessato, che era povero di personale, senza contare i problemi posti dall'introduzione di controlli e ricorsi, dato che gli errori erano inevitabili data la mole di documenti da trattare. 11

Nel 1960, il Consiglio federale si era già espresso contro la possibilità che le autorità federali fossero obbligate a restituire gli elenchi con certificati difettosi agli autori dell'iniziativa o alle autorità comunali; aveva già ricordato che spettava agli autori dell'iniziativa garantire che i certificati fossero sufficienti, tanto più che le autorità comunali restituivano gli elenchi al comitato dell'iniziativa, che a sua volta li restituiva alla Cancelleria federale.

Nel 2005, il Tribunale federale ha avuto modo di chiarire che dall'art. 62 cpv. 1 LDP derivava che, nel caso di iniziative popolari, la prova dello status di elettore doveva essere ottenuta dai promotori presso le autorità competenti prima della scadenza del termine per la raccolta delle firme e che non vi era più alcuna possibilità di controllo a posteriori. 12

La Cancelleria federale aveva respinto la richiesta di un membro del comitato d'iniziativa che chiedeva di garantire che nessuna firma fosse dichiarata nulla a causa di carenze nella prova dello status di elettore e di assumersi la responsabilità di correggere tali carenze. Il membro del comitato ha quindi presentato ricorso al Tribunale federale contro la decisione della Cancelleria federale. Egli ha sostenuto che molti Comuni avevano rispedito certificati difettosi e che il comitato d'iniziativa non disponeva delle risorse finanziarie e di personale per riparare tali difetti. I giudici federali hanno sottolineato che la possibilità di fornire la prova dello status di elettore a posteriori, prevista dall'art. 65 aLDP nella versione del 17 dicembre 1976, era stata abrogata nel 1997; l'art. 62 cpv. 1 aLDP (in combinato disposto con l'art. 71 cpv. 1 e l'art. 72 cpv. 2 let. La Cancelleria federale non poteva rilasciare o correggere a posteriori i certificati difettosi; il termine per la raccolta delle firme riguardava chiaramente sia l'effettiva raccolta delle firme sia il processo di ottenimento dei certificati di registrazione degli elettori; i comitati d'iniziativa dovevano tenerne conto nella raccolta delle firme.

D. Revisione del 2015

13 La formulazione del cpv. 1 dell'articolo 62 LDP è stata modificata nella revisione del 24 settembre 2014, entrata in vigore il 1° novembre 2015. La versione iniziale prevedeva che le liste di firme dovessero essere inviate "con sufficiente anticipo" rispetto alla scadenza del termine referendario, mentre secondo la versione attuale le liste di firme devono essere inviate "secondo le necessità, ma in ogni caso con sufficiente anticipo".

14 La raccolta dei certificati dello status di elettore quando richiesto evita in larga misura il rischio di non rispettare la scadenza per la consegna delle firme certificate e ha anche il vantaggio di ridurre il carico di lavoro delle autorità competenti.

15 Questo cambiamento è stato indotto dal fatto che nel 2012 i diritti popolari sono stati esercitati con particolare frequenza: sono state presentate 50 petizioni popolari (richieste di referendum e iniziative). Mai prima d'ora la Cancelleria federale aveva dovuto registrare un numero così elevato di richieste popolari non accolte: tre richieste di referendum contro gli accordi fiscali conclusi con Germania, Regno Unito e Austria e un'iniziativa popolare. La decisione di respingere la richiesta di referendum contro l'accordo di cooperazione fiscale con il Regno Unito è stata impugnata davanti al Tribunale federale. Nella sentenza del 5 giugno 2013, il Tribunale federale ha confermato la decisione di non procedere con il referendum e ha ritenuto che fosse responsabilità dei firmatari della richiesta di referendum garantire che il loro status elettorale fosse certificato in tempo utile (cfr. N 49 di seguito).

16 In questo contesto, il 19 ottobre 2012 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha presentato una mozione (mozione 12.3975). Essa incaricava il Consiglio federale di presentare al Parlamento un progetto di modifica della Legge federale sui diritti politici che prevedesse scadenze diverse per la presentazione delle firme per i referendum e le iniziative popolari da parte dei comitati referendari e dei comitati d'iniziativa, da un lato, e per la certificazione di tali firme, dall'altro. Il Consiglio nazionale ha approvato la mozione, mentre il Consiglio degli Stati l'ha respinta perché voleva attendere il messaggio del Consiglio federale.

17 Tra l'8 marzo e il 30 giugno 2013, il Consiglio federale ha posto in consultazione una proposta di modifica dell'art. 62 cpv. 2 della LDP, secondo cui il servizio deve restituire entro il 95° giorno dalla scadenza del referendum

tutte le liste inviategli prima dell'81° giorno. Si proponeva inoltre di aggiungere un secondo cpv. all'art. 70 della LDP, in base al quale il Dipartimento avrebbe dovuto restituire tutte le liste di firme a sostegno di un'iniziativa popolare presentate prima del primo giorno del 14° mese, ai fini della certificazione dell'eleggibilità degli elettori, prima del primo giorno del 17° mese del termine per la raccolta delle firme.

Questa proposta si basava sull'idea che, in questo modo, la maggior parte delle firme potesse essere presentata per la certificazione della qualità elettorale prima che fossero trascorsi i primi quattro quinti della scadenza e che si potesse evitare il sovraccarico di lavoro dei Comuni in caso di proliferazione di referendum e iniziative o nei giorni festivi, aumentando automaticamente le possibilità che le firme presentate all'ultimo minuto venissero comunque prese in considerazione per la certificazione. I comitati responsabili di un'iniziativa o di un referendum, in particolare, avrebbero beneficiato di una maggiore sicurezza nella pianificazione del loro impegno. Tuttavia, questa proposta è stata accolta in modo contrastante durante la procedura di consultazione: mentre la proposta di regolamento si spingeva troppo in là per i Cantoni, le città e i Comuni, alcuni utenti l'hanno criticata come troppo timida. 18

Di conseguenza, nel novembre 2013 il Consiglio federale ha abbandonato la proposta di modifica. Ha invece optato per un approccio globale all'organizzazione e alle procedure di informazione, basato sull'intenzione originaria del legislatore, che richiedeva sia che le firme venissero presentate per la certificazione con sufficiente anticipo rispetto alla scadenza, sia che le firme certificate venissero restituite al mittente senza ritardi (art. 62 cpv. 2 e 70 LDP). 19

In ultima analisi, il legislatore si è deliberatamente astenuto dal fissare un termine preciso per il rilascio dei certificati di elettorato. Tuttavia, ha stabilito che le liste di firme autenticate devono essere restituite ai mittenti senza indugio. In questo modo ha tenuto conto del fatto che il numero di firme da certificare può variare notevolmente da un dipartimento all'altro. Molti anni di esperienza hanno dimostrato che una persona esperta può rilasciare da 350 a 400 certificati al giorno. La nuova versione dell'art. 62 cpv. 1 della LDP riprende anche quanto esplicitamente confermato dal Tribunale federale nella sentenza del 5 giugno 2013 (cfr. sopra N 15 e sotto N 49). 20

21 Sempre nel 2015, in risposta a una forte richiesta espressa durante la procedura di consultazione, la Cancelleria federale, in collaborazione con la Conferenza svizzera dei cancellieri di Stato, ha redatto una lista di controllo per le autorità responsabili dei registri elettorali. Ha inoltre rielaborato le direttive per gli autori dei referendum federali e delle iniziative popolari per renderle più comprensibili. L'obiettivo di questo vademecum è incoraggiare i comitati responsabili delle petizioni popolari a essere diligenti e a ridurre i picchi di attività con cui le autorità competenti devono confrontarsi, oltre a chiarire la gestione delle prove.

II. IMPORTANZA DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

22 L'art. 62 della LDP, intitolato "Attestazione dello status di elettore", ha quattro commi fin dalla sua nascita. I paragrafi 2, 3 e 4 dell'art. 62 della LDP contengono ancora la formulazione originale.

23 L'art. 62 LDP si trova nel Titolo 4 della LDP, che tratta dei referendum. Tuttavia, si applica anche alle iniziative popolari, in riferimento all'art. 70 della LDP. Analogamente, l'art. 26 ODP sulle iniziative popolari fa riferimento anche agli artt. 19 e 20 ODP (nel capitolo sui referendum).

24 L'art. 62 della LDP stabilisce le procedure per la certificazione dello status di elettore. La certificazione delle firme sulle liste avviene dopo la raccolta delle firme (art. 61 LDP) e prima della decisione finale (artt. 66 e 67b LDP per i referendum e art. 72 LDP per le iniziative).

25 La Confederazione delega ai Cantoni il compito di certificare lo status elettorale dei firmatari delle richieste di referendum federale e di iniziativa popolare. Nella maggior parte dei Cantoni, i Comuni sono responsabili di questa certificazione.

26 Le disposizioni sulla registrazione degli elettori si applicano sia alle iniziative costituzionali federali che richiedono una revisione totale (art. 138 Cost.) sia a quelle che richiedono una revisione parziale (art. 139 Cost.). Si applicano anche a tutti i tipi di richieste di referendum elencati nell'art. 141 della Costituzione (referendum su leggi federali, leggi federali dichiarate urgenti e valide per più di un anno, decreti federali nella misura in cui la Costituzione o la legge lo prevedano e alcuni trattati internazionali).

La portata dell'art. 62 della LDP è considerevole, poiché la concessione della certificazione delle firme è una condizione procedurale per il successo di una richiesta di referendum o di un'iniziativa. Per stabilire se una richiesta di referendum o un'iniziativa è andata a buon fine, la Cancelleria federale verifica in particolare che il certificato di elettorato sia stato presentato in forma corretta (art. 21 ODP). L'esito positivo è una condizione per essere sottoposti al voto popolare. 27

L'articolo 62 della LDP, in quanto norma che disciplina i diritti politici, gode della protezione offerta dalla garanzia dei diritti politici (art. 34 cpv. 1 della Costituzione federale). La credibilità dei diritti politici dipende dalle modalità di elaborazione dei certificati di eleggibilità degli elettori. Si tratta di un requisito procedurale fondamentale per l'esercizio e la garanzia dei diritti politici in Svizzera. Ciò lo rende un problema per il funzionamento della democrazia diretta. 28

La certificazione degli elettori, nella misura in cui garantisce che solo i membri dell'elettorato firmino le iniziative o le richieste di referendum (e che le firmino una sola volta), è anche protetta dall'art. 34 cpv. 2 della Costituzione, che include il diritto di conoscere l'esatta composizione dell'elettorato (chi ha firmato la richiesta di referendum o di iniziativa). Si tratta di una condizione fondamentale per garantire un risultato di voto che rifletta la volontà libera e non distorta degli elettori. Crea fiducia e quindi serve a garantire l'accettazione del risultato del voto.

Un ricorso relativo al diritto di voto (Stimmrechtsbeschwerde) può essere presentato al governo cantonale per violazione dell'art. 62 della LDP (art. 77 cpv. 1 lett. a LDP). Il ricorso deve essere presentato entro 3 giorni dalla conoscenza dei motivi del ricorso, ma non oltre il 3° giorno dalla pubblicazione dei risultati nella Gazzetta ufficiale cantonale (art. 77 cpv. 2 LDP). La decisione del governo cantonale può essere impugnata davanti al Tribunale federale (art. 80 cpv. 1 LDP e art. 82 lett. c LTF). 29

Il ricorso al Tribunale federale contro la decisione della Cancelleria federale in merito al mancato completamento di un'iniziativa o di un referendum può essere presentato anche in relazione all'attestazione dei votanti (art. 80 cpv. 2 LDP e art. 82 let. c LTF). Pertanto, se la Cancelleria federale dichiara fallita un'iniziativa popolare o un referendum a causa di un numero insufficiente di firme valide, il comitato organizzatore può presentare ricorso al Tribunale

federale. Il comitato organizzatore può lamentarsi del fatto che le liste di firme accompagnate dal certificato elettorale sono state restituite troppo tardi o che l'invalidità di alcune firme non è stata chiaramente indicata.

30 Da un punto di vista penale, l'autorità responsabile della certificazione delle firme agisce in veste ufficiale ed è soggetta al reato qualificato di cui all'art. 282 cap. 2 StGB, in base al quale chiunque agisca in qualità di ufficiale è soggetto al reato di cui all'art. 282 cap. 2 StGB. 2 StGB, in base al quale chiunque falsifichi il numero di firme raccolte a sostegno di una richiesta di referendum o di iniziativa, in particolare aggiungendo, alterando, cancellando o cancellando firme o contando le firme in modo errato, sarà punito con una pena detentiva fino a tre anni o una multa di almeno 30 giorni. Il rifiuto di autenticare le firme e l'uso deliberato di una lista di firme non valide sono punibili anche ai sensi dell'art. 282 cpv. 1 III del Codice penale svizzero. Il risultato della raccolta delle firme deve essere stato alterato e deve aver influenzato l'esito dell'iniziativa o del referendum. Poiché la frode elettorale è un reato intenzionale, i semplici errori di calcolo nel conteggio delle firme non costituiscono un reato.

31 La raccolta delle firme per via elettronica (e-collecting) è stata discussa in diverse occasioni, ma non è consentita. In questi casi, anche la certificazione dell'eleggibilità degli elettori dovrebbe essere effettuata per via elettronica. Il requisito fondamentale è la gestione elettronica del registro elettorale.

B. Diritto cantonale comparato

32 Il concetto di certificazione dello status di elettore è presente in tutte le legislazioni cantonali. I Cantoni hanno emanato disposizioni simili all'articolo 62 della LDP, anche se con alcune caratteristiche specifiche. La titolarità dei diritti politici in ambito cantonale e comunale può differire da quella in ambito federale. I Cantoni distinguono inoltre tra iniziative cantonali e richieste di referendum e quelle di portata comunale.

33 Tutti i Cantoni hanno delegato ai Comuni il compito di certificare le firme relative ai diritti popolari cantonali, ad eccezione del Cantone di Appenzello Interno (dove la Cancelleria dello Stato è in linea di principio responsabile di fornire i certificati di status di elettore) e del Cantone di Ginevra (che delega questa responsabilità al Servizio elettorale cantonale). Nei Cantoni che hanno

delegato il controllo delle firme ai Comuni, l'autorità comunale competente è designata con termini diversi (cfr. N 52).

Come a livello federale, la certificazione è gratuita. 34

Il motivo per cui una firma viene dichiarata non valida deve essere indicato. 35

Nella maggior parte dei Cantoni, la certificazione deve essere effettuata prima della scadenza del termine per la raccolta delle firme. Alcuni cantoni, come Soletta, Berna e il Vallese, stabiliscono espressamente un periodo durante il quale l'autorità competente deve certificare le firme. In altri cantoni, si stabilisce che le firme devono essere restituite il più rapidamente possibile o immediatamente. 36

In alcuni cantoni (soprattutto quelli francofoni), tuttavia, la certificazione può essere effettuata dopo la scadenza del periodo di referendum o di raccolta. Nel Canton Vaud, ad esempio, le liste di firme attestate devono essere restituite dal Comune ai mittenti entro due settimane dal termine di presentazione; entro tre settimane dal termine di presentazione, gli autori della richiesta di referendum o di iniziativa devono presentare tutte le liste di firme al dipartimento. Nel Cantone di Friburgo, i Comuni hanno 20 giorni di tempo dopo la presentazione per controllare le liste di firme per un'iniziativa e 5 giorni per una richiesta di referendum e restituirle alla Cancelleria cantonale. 37

Nel Cantone di Berna, le liste devono essere inviate al dipartimento competente per la certificazione entro tre mesi dalla pubblicazione dell'oggetto del referendum; le liste devono essere restituite ai mittenti con la certificazione entro tre settimane dalla data di ricezione.

Nel Cantone di Neuchâtel, è specificato che se la certificazione delle firme non può essere effettuata prima della data di presentazione dell'iniziativa, l'autorità comunale certifica la presentazione delle liste e il numero provvisorio di firme.

Molti Cantoni, come Vaud, Neuchâtel, Vallese, Soletta, Argovia, Sciaffusa, San Gallo, Basilea Campagna e Grigioni, incaricano l'autorità responsabile della certificazione delle firme o la cancelleria cantonale di rimediare a eventuali carenze nella certificazione a determinate condizioni, in linea di principio se il successo dell'iniziativa dipende da questo. Questa possibilità non esiste più a livello federale. 38

39 Molti Cantoni prevedono la possibilità di rilasciare un attestato collettivo.

40 In alcuni cantoni, come Soletta e Friburgo, è espressamente prevista la possibilità di presentare ricorso al Tribunale amministrativo o al Tribunale cantonale contro il rifiuto di rilasciare un certificato.

41 Nel Cantone di San Gallo è in corso un progetto legislativo per creare la base giuridica necessaria alla raccolta delle firme elettroniche per le iniziative e i referendum cantonali (E-Collecting). Sia l'implementazione tecnica che il progetto legislativo dovrebbero essere completati entro l'inizio del 2025. I test pilota di E-Collecting potrebbero quindi iniziare nella prima metà del 2025. Nel giugno 2023, la Cancelleria di Stato del Cantone di San Gallo ha pubblicato un bando di gara per l'implementazione tecnica della piattaforma e-Collecting. Su questa piattaforma, in futuro i cittadini del Cantone di San Gallo potranno sostenere la raccolta di firme apponendo una firma elettronica. La firma verificherà automaticamente se la persona che firma ha effettivamente diritto di voto e se ha già sostenuto l'iniziativa o il referendum in questione. L'eleggibilità degli elettori sarà quindi certificata anche elettronicamente.

III. COMMENTI

A. Cpv. 1: compiti degli autori della richiesta di referendum o dell'iniziativa

42 Il cpv. 1 dell'art. 62 della LDP è una disposizione esplicativa che descrive quando (cpv. 2) e a chi (cpv. 3) devono essere inviate le liste di firme (cpv. 1). Questo paragrafo è rivolto agli autori della richiesta o dell'iniziativa referendaria, che sono responsabili del rispetto di queste norme. Spetta a loro inviare le liste di firme come e quando richiesto, e almeno con sufficiente anticipo rispetto alla scadenza del termine referendario.

1. "Liste di firme

43 L'oggetto del certificato è la lista delle firme. Il contenuto della lista delle firme è specificato nell'art. 60 LDP per i referendum e nell'art. 68 LDP per le iniziative.

Qualsiasi cittadino (non solo il comitato) può inviare liste di firme all'amministrazione comunale per la certificazione. 44

Le liste di firme da certificare devono essere inviate per posta o consegnate a mano all'autorità cantonale competente. 45

2. Scadenze "se e quando necessario, ma in ogni caso con sufficiente anticipo rispetto alla scadenza del termine referendario".

L'art. 62 cpv. 1 della LDP stabilisce che le liste di firme devono essere inviate "secondo le necessità, ma in ogni caso con sufficiente anticipo rispetto alla scadenza del termine referendario". 46

Lo scopo della scadenza dell'art. 62 cpv. 1 LDP è quello di incoraggiare l'invio delle liste di firme per la certificazione dello status di elettore con largo anticipo rispetto alla scadenza, al fine di evitare l'eccessivo carico di lavoro dei Comuni in caso di proliferazione di referendum e iniziative. In questo modo, i comitati referendari e di iniziativa hanno una maggiore certezza di pianificazione.

L'art. 62 cpv. 1 aLDP, nella sua versione iniziale in vigore fino al 1° novembre 2015, prevedeva che le liste di firme dovessero essere inviate "con sufficiente anticipo" rispetto alla scadenza del termine. Il Dispaccio del 1975 stabiliva già che le liste o le schede delle firme non dovevano essere sottoposte all'attestazione troppo presto prima della scadenza del termine referendario; si doveva tenere conto del tempo materialmente necessario all'autorità per svolgere il proprio lavoro. Era già specificato che era vantaggioso presentare le liste in invii successivi all'autorità competente. 47

Nel 2015 il legislatore ha aggiunto l'espressione "come e quando richiesto". Si tratta di un'ingiunzione organizzativa. Una delle ragioni di questa aggiunta era che nel 2012 la Cancelleria federale aveva dichiarato che la richiesta di referendum contro l'accordo di cooperazione fiscale con il Regno Unito non aveva avuto successo per mancanza di firme sufficienti. Le liste di firme erano state presentate all'ufficio cantonale responsabile della certificazione il 97° giorno della scadenza. L'ufficio cantonale aveva adottato misure speciali per redigere rapidamente i certificati elettorali, in quanto il suo personale aveva lavorato per due giorni dalle 7 alle 22. Il compito era stato completato il 99° giorno della scadenza. Il compito è stato completato il 99° giorno della scadenza. Il servizio cantonale aveva poi erroneamente rispedito le liste di 48

firme per posta B e i certificati erano arrivati dopo la scadenza del termine referendario.

49 Il 5 giugno 2013 il Tribunale federale ha respinto i ricorsi presentati contro questa decisione dalla Cancelleria federale. Ha ritenuto che gli articoli 59a e 62 par. 1 e 2 aLDP, il legislatore aveva inteso rendere gli autori della richiesta di referendum responsabili della presentazione delle firme con la prova dell'eleggibilità degli elettori in tempo utile; spettava a loro organizzare la raccolta delle firme e poi la loro trasmissione al servizio incaricato di certificarne la validità, in modo da poterle raccogliere in tempo utile e poi presentarle alla Cancelleria federale entro il termine di 100 giorni; Spettava inoltre agli autori concordare con il servizio, se necessario, che le firme certificate sarebbero state tenute a loro disposizione anziché rispedite per posta; la loro organizzazione e pianificazione doveva prevedere eventuali ritardi e imprevisti che si sarebbero potuti verificare nel controllo e nell'inoltro delle firme; erano riservate solo situazioni straordinarie come scioperi, catastrofi naturali o comportamenti dolosi da parte delle autorità di controllo.

L'Alta Corte ha ritenuto che la presentazione di un gran numero di firme il 97° giorno del termine non garantisse che tali firme potessero ancora essere restituite prima della scadenza del termine; i ricorrenti erano quindi venuti meno all'obbligo di presentarle "con sufficiente anticipo" ai sensi dell'art. 62 cpv. 1 LDP. In tali circostanze, il fatto che fossero state inviate per errore in posta B non era decisivo e sembrava essere un incidente di cui gli organizzatori del referendum avrebbero dovuto tenere conto; inoltre, non era certo che l'invio in posta A avrebbe consentito di rispettare la scadenza.

50 La proposta del Consiglio federale di richiedere che le liste di firme per le richieste di referendum siano presentate entro l'81° giorno e che il dipartimento competente restituisca le liste entro il 95° giorno dalla scadenza (nel caso dell'iniziativa, il dipartimento deve restituire le liste entro il 1° giorno del 17° mese) non è stata adottata (cfr. sopra, paragrafi 17-19).

3. L'autorità competente

51 Lo status di elettore dei firmatari dell'iniziativa e del referendum deve essere verificato e formalmente certificato dall'autorità competente ai sensi della legge cantonale.

La maggior parte dei Cantoni non specifica nella propria legislazione quale sia l'autorità competente a certificare le firme relative a questioni federali. Non distinguono tra la certificazione delle firme da rilasciare per i diritti politici federali ai sensi dell'art. 62 LDP e la certificazione da fornire per le iniziative cantonali e le richieste di referendum. Spesso, una disposizione di legge cantonale stabilisce che il diritto cantonale si applica all'esercizio dei diritti di iniziativa e di referendum in materia federale nella misura in cui non è disciplinato dal diritto federale. 52

Solo due cantoni, Vallese e Nidvaldo, hanno emanato una legge cantonale che attua la legge federale sui diritti politici. Il Cantone di Ginevra, invece, distingue espressamente tra l'autorità competente per i diritti politici federali, ai sensi degli articoli 62 e 70 della LDP, e l'autorità competente per le iniziative cantonali e le richieste di referendum: nel primo caso si tratta del Comune, nel secondo del Service cantonal des votations et élections.

Tutti i Cantoni hanno delegato ai Comuni il compito di certificare le firme in relazione ai diritti popolari federali, ad eccezione del Cantone di Appenzello Interno (la cui Cancelleria di Stato è in linea di principio responsabile della prova dello status di elettore). Il Cantone di Ginevra prevede che il Comune sia responsabile della certificazione delle firme ai sensi dell'art. 84A cpv. 2 LEDP/GE; tuttavia, i Comuni hanno la possibilità di delegare la verifica delle firme al Service cantonal des votations et élections, fatturando il servizio: tutti i Comuni ginevrini si sono avvalsi di questa possibilità, ad eccezione di Laconnex e Chancy. 53

Nei Cantoni che hanno delegato il controllo delle firme ai Comuni, l'autorità comunale competente è designata con vari termini: o l'ufficiale delle liste elettorali (come nei cantoni di Friburgo, Argovia, Berna, Grigioni, Lucerna, San Gallo, Sciaffusa, Zurigo), o l'amministrazione comunale (come nei cantoni di Appenzello Esterno, Basilea Campagna, Basilea Città, Glarona, Nidvaldo, Uri, Ticino, Soletta, Zugo, Turgovia, Svitto, Obvaldo, Giura), o l'esecutivo comunale (Vaud, Neuchâtel, Vallese). 54

Il numero di petizioni popolari è aumentato notevolmente negli ultimi anni. Spesso le firme vengono raccolte contemporaneamente per diverse iniziative e referendum a livello federale, cantonale e comunale. Di conseguenza, i Comuni svizzeri sono sottoposti a una forte pressione. Di fronte a richieste 55

sempre più frequenti di prova dello status di elettore, si trovano spesso sotto pressione all'avvicinarsi della scadenza per la raccolta delle firme.

B. Cpv. 2: i compiti dell'autorità

56 Il cpv. 2 dell'art. 62 LDP spiega come deve procedere l'autorità competente. Si rivolge alle autorità competenti di diritto cantonale. In primo luogo, esse devono certificare che i firmatari sono elettori federali nel comune designato in ciascuna lista di firme (punto 1); in secondo luogo, devono restituire le liste ai mittenti senza indugio (punto 2).

1. "Elettori federali nel comune designato

57 Il ruolo dell'ufficio di spoglio è quello di certificare tempestivamente che i firmatari sono elettori federali nel comune designato in ciascuna lista di firme. In altre parole, il servizio deve verificare che la persona che ha firmato un'iniziativa popolare o una richiesta di referendum sia effettivamente iscritta nel registro elettorale del comune che compare nella lista. Tutte le persone fisiche di nazionalità svizzera che hanno compiuto 18 anni e che non sono sotto tutela generale a causa di un'incapacità permanente di discernimento o che non sono rappresentate da un procuratore per motivi di incapacità sono eleggibili in materia federale (art. 136 cpv. 1 Cost. cum art. 2 LDP).

58 Gli elettori in materia federale sono iscritti nel registro elettorale del loro domicilio politico (art. 4 LDP). La fissazione di un luogo di iscrizione garantisce che una persona non possa firmare contemporaneamente una richiesta di referendum o di iniziativa in luoghi diversi.

59 Anche i cittadini svizzeri all'estero possono firmare un'iniziativa popolare o un referendum. Per farlo, devono inserire il loro indirizzo all'estero nella colonna dell'indirizzo, specificando il codice postale, il nome del Comune e del Paese con i dati del Comune politico a cui sono legati in Svizzera. Poiché l'indirizzo indicato è all'estero, il responsabile del registro elettorale cercherà di riflesso il firmatario nel registro degli elettori istituito all'estero. A seconda del Cantone, questo registro può essere gestito dai Comuni o centralizzato dall'amministrazione cantonale. Se il firmatario non è presente nell'elenco, la sua firma è considerata non valida.

60 La data di riferimento per la certificazione dello status elettorale è quella in cui l'elenco delle firme è pervenuto al dipartimento competente. La

certificazione è concessa se il firmatario è iscritto nel registro elettorale il giorno in cui la lista delle firme viene presentata per la certificazione (art. 19 cpv. 1 ODP). Per questo motivo è importante che il dipartimento competente indichi la data di ricezione su ogni lista.

2. Restituzione delle liste "senza indugio

L'autorità competente è tenuta a restituire le liste ai mittenti senza indugio, in quanto la scadenza referendaria deve essere rispettata. Si tratta di un'ingiunzione. Si è deciso di non introdurre una scadenza specifica. 61

La Cancelleria federale raccomanda di elaborare le liste di firme man mano che arrivano. È nell'interesse dei Comuni procedere in questo modo, poiché più si avvicina la scadenza per la presentazione dell'iniziativa o del referendum, più rapidamente devono essere restituite le liste certificate. 62

Secondo le raccomandazioni della Cancelleria federale, i Comuni avrebbero dovuto restituire i certificati di elettorato ai mittenti al più tardi tre giorni prima della scadenza del termine per la raccolta delle firme. Se il comitato non raccoglie le liste, queste devono essere inviate in posta A. La posta B deve essere inviata non più tardi di dieci giorni prima della scadenza del termine per la raccolta delle firme. Tuttavia, se possibile, è preferibile inviare le liste prima. A meno di 3 giorni dalla scadenza, è più prudente consegnare i certificati a mano. 63

La Cancelleria federale dichiarerà nulle le firme la cui attestazione sia stata inviata via fax al Comitato. 64

C. Paragrafo 3: contenuto del certificato

Il cpv. 3 dell'art. 62 della LDP contiene una descrizione del contenuto del certificato. Il certificato deve indicare : 65

- il numero di firme attestate: il dipartimento deve indicare in parole o in cifre su ogni lista o nel certificato collettivo il numero di firme valide e il numero di firme non valide (art. 19 cpv. 3 ODP);
- la data ;
- la firma autografa del funzionario responsabile del registro elettorale;

- il sigillo ufficiale dell'ufficio; la persona autorizzata a rilasciare l'attestato deve indicare adeguatamente la sua veste ufficiale (apponendo un timbro dell'ufficio o una semplice indicazione aggiunta a mano).

66 L'attestato è la decisione ufficiale che stabilisce il numero di firme valide per lista. Deve pertanto recare il sigillo ufficiale, la data della decisione e la firma autografa del funzionario responsabile del registro elettorale. Si tratta di una decisione ai sensi dell'articolo 5 della Legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968.

67 La decisione di certificare o non certificare può essere impugnata presso il Governo cantonale (art. 77 cpv. 1 lett. a LDP) e successivamente presso il Tribunale federale (art. 80 cpv. 1 LDP, art. 82 lett. c LTF). Se l'autorità rifiuta di rilasciare un certificato, deve motivare il suo rifiuto. La motivazione non deve essere eccessivamente formale.

68 A titolo precauzionale, le autorità competenti possono tenere un registro elettorale di ogni certificato restituito per i vari referendum e iniziative in corso, fino alla pubblicazione dell'esito dei referendum e delle iniziative nella Gazzetta federale. I documenti come gli estratti stampati del registro elettorale o i file informatici simili devono essere conservati sotto chiave e distrutti una volta che l'iniziativa o il referendum si sono conclusi con successo.

69 In caso di fusione di comuni, le autorità competenti devono prestare particolare attenzione affinché nessuno firmi più volte la stessa iniziativa o lo stesso referendum. Ciascuno dei Comuni interessati deve gestire un elenco di elettori su cui vengono cancellati i nomi dei firmatari. Questi elenchi possono essere confrontati dopo la fusione.

70 Il certificato elettorale è gratuito. Non possono essere addebitate spese postali o tasse.

71 Il servizio tutela la segretezza del voto (art. 19 cpv. 6 ODP). La prova dello status di elettore è protetta dalla segretezza. Una volta presentate, le liste non possono essere consultate (art. 64 cpv. 2 LDP). Anche i comitati d'iniziativa e referendari sono tenuti alla segretezza.

D. Paragrafo 4: attestazione collettiva

Se vengono elaborate più liste contemporaneamente, il funzionario responsabile del registro elettorale può, per risparmiare tempo, rilasciare un'attestazione collettiva. Questa possibilità è stata introdotta nel 1978 con l'entrata in vigore della LDP. 72

Ai sensi dell'art. 19 cpv. 5 ODP, la Cancelleria federale ha elaborato istruzioni per il rilascio di certificati collettivi ai sensi dell'art. 62 cpv. 4 LDP. Nel giugno 2015, la Cancelleria federale ha pubblicato un opuscolo intitolato "Attestazione dello status di elettore", in cui illustra nel dettaglio la procedura da seguire per il rilascio dell'attestato collettivo e spiega i requisiti che un attestato collettivo deve soddisfare. Presenta inoltre un modello di attestato collettivo correttamente redatto. 73

Per evitare che un gran numero di firme venga considerato non valido, l'attestazione collettiva, da redigere su una lettera di accompagnamento, deve rispettare alcuni requisiti: 74

- deve avere la forma di una lettera di accompagnamento con la carta intestata del Comune; non può essere aggiunta alla lettera del comitato;
- deve contenere il titolo esatto dell'iniziativa popolare o del referendum e la data di pubblicazione nella Gazzetta federale. Non sono ammesse firme elettroniche e sigilli facsimile. Tutte le firme che compaiono in una lista con uno di questi difetti saranno considerate non valide;
- il certificato deve riportare il numero di firme valide, la firma autografa del responsabile del registro elettorale, il sigillo ufficiale del dipartimento e la data.

Modelli di attestati collettivi sono disponibili sul sito www.bk.admin.ch. Eccone uno: 75

Commune ..... (en-tête)

Attestation collective

Concerne : initiative populaire fédérale
« ..... »

(Titre de l'initiative populaire et date de sa publication dans la Feuille fédérale)[1]

ou

Référendum contre la loi fédérale / contre la modification du ..... de la loi fédérale du ..... sur ....
(Choisir le type d'acte qui convient et ajouter les dates et le titre exacte)

Se fondant sur les art. 62, al. 4, et 70 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, sur l'art. 19, al. 3, de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques, et sur les instructions de la Chancellerie fédérale du 27 mai 1978, le service ..... (à désigner) de la commune de ..... (numéro postal et nom) atteste que les ..... listes ci-jointes portent ..... signatures valables de citoyens qui ont qualité d'électeur en matière fédérale et exercent leurs droits politiques dans ladite commune.

Sceau du service : .....

Préposé au registre des électeurs :
Signature manuscrite : .....
Fonction : .....
Lieu : .....
Date : .....

[1] Les informations concernant l'initiative ou le référendum doivent être reprises des listes de signatures

76 Gli elenchi delle firme e la lettera di accompagnamento devono essere tenuti saldamente insieme. La lettera di accompagnamento deve essere posta sulle liste e fissata ad esse con punti metallici, spago, spille o un sigillo. Se i plichi così ottenuti dovessero staccarsi durante il trasporto, migliaia di firme potrebbero essere dichiarate non valide.

La numerazione delle liste trattate consente di determinare in qualsiasi momento quale attestato collettivo si riferisce a quale lista. 77

È consigliabile conservare una copia di ogni attestato collettivo fino alla conclusione dell'iniziativa o del referendum. 78

E. Presentazione delle liste attestate alla Cancelleria federale

Le liste di firme autenticate devono essere presentate alla Cancelleria federale e classificate per Cantone (art. 20 cpv. 1 ODP). 79

Se il termine per la raccolta delle firme scade di sabato, domenica o in un giorno festivo, la richiesta di referendum può comunque essere presentata durante l'orario d'ufficio del giorno lavorativo successivo (art. 20 cpv. 2 ODP). 80

Nel marzo 2020, la Cancelleria federale ha pubblicato una lista di controllo per i comitati sulla presentazione di iniziative, referendum e petizioni. In particolare, stabilisce le procedure per il luogo, la data e l'ora di presentazione di iniziative e referendum. 81

F. Eccezione all'obbligo di certificazione dello status di elettore durante l'epidemia COVID 19

Dal 26 settembre 2020 al 31 dicembre 2022, durante l'epidemia di COVID-19, al fine di promuovere l'esercizio dei diritti politici, è stata creata una base giuridica che consente al Consiglio federale di prevedere che le richieste di referendum o di iniziativa popolare con il numero di firme richiesto possano essere presentate alla Cancelleria federale prima della scadenza del termine, senza essere accompagnate da certificati di elettorato; se necessario, la Cancelleria federale trasmetterà le liste di firme all'ufficio che, secondo la legge cantonale, è responsabile della certificazione dell'eleggibilità degli elettori (art. 2 della Legge federale sulla legge giuridica). 2 della legge federale sulle basi giuridiche per le ordinanze del Consiglio federale volte a superare l'epidemia COVID-19). 82

Su questa base, il Consiglio federale ha emanato una prima ordinanza sull'attestazione dello status di elettore per i referendum popolari (ordinanza COVID-19 sull'attestazione dello status di elettore del 7 ottobre 2020). In vigore dall'8 ottobre 2020 al 31 dicembre 2021, questa ordinanza consentiva di effettuare la certificazione dello status elettorale dei firmatari di una richiesta 83

di referendum dopo la scadenza del termine referendario per le richieste di referendum contro atti pubblicati nel Foglio federale tra il 30 giugno 2020 e il 31 luglio 2021.

84 Nella riunione del 12 maggio 2021, il Consiglio federale ha abrogato la suddetta ordinanza e ha adottato la revisione totale dell'ordinanza COVID-19 sulla certificazione dell'eleggibilità degli elettori. In base alla nuova ordinanza, oltre alle liste di firme a sostegno delle richieste di referendum, anche le liste di firme a sostegno delle iniziative popolari possono ora essere presentate con o senza certificato di eleggibilità. Questa misura limitata nel tempo, in vigore dal 13 maggio 2021 al 31 agosto 2022, si applicava alle richieste di referendum contro atti pubblicati nel Foglio federale tra il 30 marzo 2021 e il 31 marzo 2022 e alle iniziative popolari presentate alla Cancelleria federale tra il 13 maggio 2021 e il 30 giugno 2022 (art. 1 cpv. 2). La Cancelleria federale poteva restituire le liste di firme non certificate alle autorità cantonali competenti e chiedere loro di certificarle (art. 3). Le autorità cantonali competenti hanno restituito le liste certificate direttamente alla Cancelleria federale senza indugio (ma al massimo entro 14 giorni dal ricevimento) (art. 4).

BIBLIOGRAFIA

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich 2020.

Chancellerie fédérale, Attestation de la qualité d'électeur, 2e éd., juin 2015 disponible sous : www.bk.admin.ch (dernière consultation le 4.4.2024) (Chancellerie fédérale 2015).

Conseil fédéral, Circulaire à tous les Etats confédérés concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la Constitution fédérale du 27 février 1897, FF 1897 I 307 (Circulaire du Conseil fédéral de 1897)

Conseil fédéral, Message du 25.4.1960 à l'appui d'une refonte de la loi sur le mode de procéder pour les initiatives populaires et les votations relatives à la révision de la constitution, FF 1960 I p. 1491, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/fr (dernière consultation le 12.3.2024) (Message de 1960).

Conseil fédéral, Message du 9.4.1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I p. 1337, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/fr (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 1975).

Conseil fédéral, Message du 1.9.1993 concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, FF 1993 III p. 405, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/fr (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 1993).

Conseil fédéral, Message du 29.11.2013 relatif à la modification de la loi fédérale sur les droits politiques, FF 2013 p. 8255, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2013/1844/fr (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 2013).

Dupuis Michel/Moreillon Laurent/Piguet Christophe/Berger Séverine/Mazou Miriam/Rodigari Virginie, Petit commentaire du Code pénal, 2e éd., 2017 (Petit commentaire du CP).

Gfeller Katja/Glaser Andreas/Lehner Irina, E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf, in : LeGes 2021 p. 1.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Seferovic Goran, Commentaire de l'art. 2 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible sous : https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr2 (dernière consultation le 17.3.2024) (OK-Seferovic).

Töndury Andrea, Commentaire de l'art. 4 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible sous : https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr4, (dernière consultation le 17.3.2024) (OK-Töndury).

Tornay Schaller Bénédicte, Commentaire de l'art. 63 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible

sous : https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bpr63, (dernière consultation le 4.4.2024) (OK-Tornay Schaller).

Von Wurstemberger Mathilde, Commentaire de l'art. 282 CP, in : Commentaire romand, Code pénal, 2017 (CR-von Wurstemberger).

Wehrle Stefan, Kommentierung zu Art. 282 SGB, in : Basler Kommentar Strafrecht II, 4e éd., 2019 (BSK-Wehrle).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 63 LDP

Un commentario di Bénédicte Tornay Schaller

CITAZIONE SUGGERITA

Bénédicte Tornay Schaller, Commentario all'art. 63 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Tornay Schaller, art. 62 LDP N. XXX.

Art. 63 Diniego dell'attestazione

[1] L'attestazione del diritto di voto è negata se non sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 61.

[2] Se un avente diritto di voto ha firmato più volte, è attestata una sola firma.

[3] Il motivo del diniego dev'essere indicato sulla lista delle firme.

STRUTTURA

I. Premessa 729
II. Importanza della disposizione 730
A. Aspetti generali 730
B. Diritto cantonale comparato 732
III. Osservazioni 733
A. Paragrafo 1: motivi di rifiuto dell'attestazione 733
B. Paragrafo 2: il caso speciale delle firme multiple 735
C. Paragrafo 3: l'obbligo di motivare il rifiuto 736
Bibliografia 736

I. PREMESSA

La questione della prova dello status di elettore è sorta fin dall'introduzione dei diritti di referendum e di iniziativa nel XIX secolo. Per quanto riguarda le iniziative, la Legge federale del 27 gennaio 1892 sulla procedura per le richieste di iniziativa popolare e per i referendum sulla revisione della Costituzione federale (di seguito denominata Legge del 1892) stabiliva all'articolo 5, cpv. 3, che "le firme non accompagnate dal certificato prescritto dall'articolo 4 cpv. 3, o il cui certificato sia inesatto o incompleto, non saranno prese in considerazione". L'articolo prevedeva inoltre che "se vi sono firme che provengono visibilmente da una stessa mano, esse vengono annullate e non vengono prese in considerazione". 1

Cinque anni dopo, il Consiglio federale si rese conto che le irregolarità nelle attestazioni portavano all'invalidazione di un gran numero di firme e cercò di porre rimedio alla situazione emanando il Regolamento sulle richieste di voto popolare per le leggi e i decreti federali e per la revisione della Costituzione federale del 23 febbraio 1897 (di seguito denominato Regolamento del 1897). L'articolo 3 di questo regolamento stabilisce che "se in una lista vi sono firme palesemente scritte dalla stessa mano, queste firme devono essere cancellate come non valide, ad eccezione di una". 2

Il cpv. 2 dell'art. 63 della LDP, entrato in vigore nel 1978, ha ripreso il contenuto dell'art. 3 del regolamento del 1897: viene attestata una sola firma quando l'elettore ha firmato più volte la candidatura. Il paragrafo 3 dell'art. 63 della LDP ha inoltre introdotto una nuova disposizione. L'autorità responsabile della verifica dello status elettorale dei firmatari deve ora motivare brevemente il rifiuto. 3

L'art. 19 cpv. 2 lettere da a a f dell'Ordinanza sui diritti politici del 24 maggio 1978 (ODP) specifica in dettaglio i sei motivi di rifiuto del certificato, ossia illeggibilità, non identificazione, firme multiple, firme della stessa mano, firma non autografa ed elettore non iscritto nel registro degli elettori federali. 4

Nel 1997, alle lettere g e h dell'art. 19 cpv. 2 ODP sono stati aggiunti due motivi: l'assenza di firma autografa e la data di nascita errata. 5

La LDP aveva anche introdotto la possibilità di correggere i difetti del certificato se l'esito del referendum dipendeva da questo (art. 65 aLDP). Era 6

inoltre possibile eliminare tali difetti anche dopo la scadenza del termine referendario. L'art. 19 cpv. 4 dell'aODP prevedeva che se il servizio non fosse stato in grado di rilasciare l'attestato entro il termine previsto, lo avrebbe indicato nella lista, specificando la data di ricezione dell'attestato. La possibilità di correggere successivamente i difetti dell'attestato è stata abolita nel 1997.

II. IMPORTANZA DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

7 L'art. 63 LDP, intitolato "Rifiuto dell'attestazione", ha tre commi fin dalla sua nascita. La sua formulazione è rimasta invariata dal 1978.

8 L'art. 63 della LDP si trova nel Titolo 4 della LDP, che tratta dei referendum. Tuttavia, si applica anche alle iniziative popolari, in riferimento all'art. 70 della LDP. Analogamente, l'art. 26 ODP sulle iniziative popolari fa riferimento anche agli artt. 19 e 20 ODP (nel capitolo sui referendum).

9 L'art. 63 LDP stabilisce le procedure per il rifiuto della certificazione dello status di elettore. La certificazione delle firme sulle liste avviene dopo la raccolta delle firme (art. 61 LDP) e prima della decisione finale (artt. 66 e 67b LDP per i referendum e art. 72 LDP per le iniziative).

10 Le disposizioni sul rifiuto della certificazione si applicano sia all'iniziativa costituzionale federale che richiede una revisione totale (art. 138 Cost.) sia all'iniziativa che richiede una revisione parziale (art. 139 Cost.). Si applicano anche a tutti i tipi di richieste di referendum elencati nell'art. 141 della Costituzione svizzera (referendum su leggi federali, leggi federali dichiarate urgenti e valide per più di un anno, decreti federali nella misura in cui la Costituzione o la legge lo prevedano e alcuni trattati internazionali).

11 La portata dell'art. 63 della LDP è considerevole, in quanto la concessione della certificazione delle firme è una condizione procedurale per il buon esito di una richiesta di referendum o di un'iniziativa. Per stabilire se una richiesta di referendum o un'iniziativa è andata a buon fine, la Cancelleria federale verifica in particolare che il certificato di elettorato sia stato presentato nella forma dovuta (art. 21 ODP). Il successo dell'iniziativa stessa è una condizione per essere sottoposta al voto popolare. Il rifiuto di rilasciare il certificato di

elettore può quindi avere l'effetto di impedire il successo di un'iniziativa o di una richiesta di referendum.

In quanto norma che disciplina i diritti politici, l'art. 63 LDP gode della protezione offerta dalla garanzia dei diritti politici (art. 34 cpv. 1 Cost.). La credibilità dei diritti politici dipende dalle modalità di elaborazione dei certificati di eleggibilità degli elettori. Si tratta di un requisito procedurale fondamentale per l'esercizio e la garanzia dei diritti politici in Svizzera. Ciò lo rende un problema per il funzionamento della democrazia diretta. 12

Il rifiuto della certificazione degli elettori, nella misura in cui garantisce che solo i membri dell'elettorato firmino le iniziative o le richieste di referendum (e che le firmino una sola volta), è anche protetto dall'art. 34 cpv. 2 della Costituzione, che include il diritto di conoscere l'esatta composizione dell'elettorato (chi ha firmato la richiesta di referendum o di iniziativa). Si tratta di una condizione fondamentale per garantire un risultato di voto che rifletta la volontà libera e non distorta degli elettori. Crea fiducia e quindi serve a garantire l'accettazione del risultato del voto.

Un ricorso relativo al diritto di voto (Stimmrechtsbeschwerde) può essere presentato al governo cantonale contro un rifiuto ingiustificato di rilasciare un certificato a causa di una violazione dell'art. 63 della LDP (art. 77 cpv. 1 let. a LDP). La motivazione del rifiuto deve rendere più facile per le autorità di ricorso determinare se il rifiuto è fondato. I ricorsi devono essere presentati entro 3 giorni dalla conoscenza dei motivi del ricorso, ma non oltre il 3° giorno dalla pubblicazione dei risultati nel bollettino ufficiale cantonale (art. 77 cpv. 2 LDP). La decisione del governo cantonale può essere impugnata davanti al Tribunale federale (art. 80 cpv. 1 LDP e art. 82 lett. c LTF). 13

Il ricorso al Tribunale federale può essere presentato anche contro la decisione della Cancelleria federale di non procedere a un'iniziativa o a un referendum (art. 80 cpv. 2 LDP e art. 82 lett. c LTF). Pertanto, se la Cancelleria federale dichiara fallita un'iniziativa popolare o un referendum a causa di un numero insufficiente di firme valide, il comitato organizzatore può presentare ricorso al Tribunale federale. Il comitato può lamentarsi del fatto che le liste con i certificati elettorali sono state restituite troppo tardi o che l'invalidità di alcune firme non è stata chiaramente indicata.

Dal punto di vista penale, l'autorità responsabile della certificazione delle firme agisce in veste ufficiale ed è soggetta al reato qualificato di cui all'art. 14

282 para. 2 CP, in base al quale chiunque falsifichi il numero di firme raccolte a sostegno di una richiesta di referendum o di iniziativa, in particolare aggiungendo, alterando, cancellando o cancellando firme o contando le firme in modo errato, sarà punito con una pena detentiva fino a tre anni o una multa di almeno 30 giorni. Il rifiuto di autenticare le firme e l'uso deliberato di una lista di firme non valide sono punibili anche ai sensi dell'art. 282 cpv. 1 III del Codice penale svizzero. Il risultato della raccolta delle firme deve essere stato alterato e deve aver influenzato l'esito dell'iniziativa o del referendum. Poiché la frode elettorale è un reato intenzionale, i semplici errori di calcolo nel conteggio delle firme non costituiscono un reato.

B. Diritto cantonale comparato

15 Il concetto di rifiuto della certificazione dello status di elettore è presente in tutte le leggi e i regolamenti cantonali. I Cantoni hanno emanato disposizioni simili all'art. 63 della LDP, anche se con alcune caratteristiche specifiche.

16 Come a livello federale, il motivo per cui una firma viene dichiarata non valida deve essere indicato.

17 Spesso il rifiuto è motivato dal fatto che la firma è illeggibile, che è stata apposta più volte, che proviene dalla stessa mano, che non è autografa, che il firmatario non è iscritto nel registro elettorale, che il firmatario non è identificabile, che la data di nascita è sbagliata o che la firma è già stata cancellata quando il Comune ha ricevuto la lista. Nel Cantone di Zurigo, la legge cantonale fa riferimento direttamente alla legge federale per quanto riguarda i motivi di rifiuto della certificazione.

18 Come nel diritto federale, l'autorità competente deve assicurarsi che la stessa persona non abbia firmato più volte la stessa domanda. Se l'elettore ha firmato più volte l'iniziativa, solo una firma viene convalidata In alcuni Cantoni, è specificato che chiunque apponga una firma diversa dalla propria è punibile penalmente. Il Cantone di Uri stabilisce che in caso di più firme, nessuna viene certificata. Ciò appare contrario al principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.) e alla garanzia dei diritti politici (art. 34 Cost.).

19 Molti cantoni, come Vaud, Vallese, Soletta, Argovia, Sciaffusa, San Gallo, Basilea Campagna e Grigioni, richiedono all'autorità responsabile della certificazione delle firme o alla cancelleria cantonale di correggere i difetti della certificazione a determinate condizioni, in linea di principio se il

risultato dipende da questo. Le correzioni possono essere effettuate anche dopo la scadenza del referendum. Nel Cantone di Neuchâtel, è previsto che se il firmatario può essere facilmente identificato nonostante le informazioni incomplete, l'autorità competente deve correggere i difetti.

Nel Cantone di Friburgo, la Cancelleria cantonale informa le persone le cui firme sono state dichiarate non valide e le informa dei rimedi legali disponibili. In una decisione del 1894, il Tribunale federale aveva già riconosciuto il diritto dei cittadini di consultare le firme dichiarate non valide se erano determinanti per il mancato svolgimento dell'iniziativa. 20

In alcuni Cantoni, come Soletta e Friburgo, è espressamente prevista la possibilità di presentare ricorso al Tribunale amministrativo o al Tribunale cantonale contro il rifiuto di certificazione. 21

III. OSSERVAZIONI

A. Paragrafo 1: motivi di rifiuto dell'attestazione

L'articolo 63, paragrafo 1, della LDP prevede che l'attestazione dello status elettorale venga rifiutata se non sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 61 della LDP relative alle firme. 22

La prima condizione per dichiarare valida una firma è che il firmatario sia iscritto nel registro elettorale (art. 4 LDP) il giorno in cui la lista viene ricevuta dal dipartimento competente. La certificazione viene concessa solo se il firmatario è iscritto nel registro elettorale il giorno in cui la lista delle firme viene presentata per la certificazione (art. 19 cpv. 1 ODP). Per questo motivo è importante che il dipartimento competente indichi la data di ricezione su ciascuna lista.

Le altre condizioni sono che il cognome, il nome (o i nomi) e la firma siano scritti a mano. Queste condizioni sono cumulative.

L'art. 19 cpv. 2 ODP elenca otto casi in cui la certificazione dello status di elettore viene rifiutata: 23

- la firma è illeggibile (lettera a)
- la firma non è identificabile (lettera b)
- la firma è apposta più volte (lettera c)

- ci sono firme della stessa mano (lett. d)
- la firma non è autografa (lettera e): i campi "cognome e nome" e "firma" devono essere compilati personalmente a mano ed è vietato ripetere le virgolette. Tuttavia, la data di nascita e l'indirizzo possono essere stampati o scritti da un'altra persona, e le virgolette possono essere utilizzate nello spazio previsto per l'indirizzo.

La legge prevede un'eccezione per le persone incapaci di scrivere (a causa di cecità, tetraplegia o gravi lesioni alla mano). Per firmare un'iniziativa o una richiesta di referendum, devono chiedere a un elettore di loro scelta di scrivere il proprio cognome, nome, data di nascita e indirizzo sulla lista. Nel campo previsto per la firma, la persona a cui è stato chiesto l'aiuto deve scrivere il proprio nome in stampatello, aggiungere la dicitura "per ordine/p.o." e firmare a mano (art. 61 cpv. 1bis LDP e 18a ODP).

- l'elettore non è registrato (lettera f): può trattarsi di una persona non cittadina svizzera, di un minorenne, di una persona non domiciliata o non più residente nel Comune, di una persona residente settimanalmente in un Comune, di una persona deceduta o di una persona sotto tutela generale per incapacità di discernimento.
- l'assenza di firma autografa (lettera g)
- la data di nascita è errata (lettera h): se per identificare un firmatario è necessaria la data di nascita completa (e non solo l'anno) (ad esempio nel caso di cognomi e nomi comuni in un comune), questa deve essere indicata. Se, nonostante una data incompleta, la persona è facilmente identificabile, la firma deve essere considerata valida. Se invece la data di nascita è sbagliata e ci sono dubbi sull'autenticità della firma, questa non è valida. Lo stesso vale per l'indirizzo.
- la firma è già stata cancellata quando il comune riceve la lista: questo nono motivo di invalidità non compare nell'art. 19 cpv. 2 ODP, ma è stato aggiunto dalla Cancelleria federale.

24 L'autorità competente in base al diritto cantonale deve indicare il numero di firme valide e non valide su ogni lista o nel certificato collettivo.

B. Paragrafo 2: il caso speciale delle firme multiple

Un elettore può firmare una sola volta ogni richiesta di iniziativa o di referendum. Le firme multiple devono essere cancellate dalla seconda in poi. Il rischio di incontrare più firme è particolarmente elevato nel caso di referendum lanciati da diversi comitati contro lo stesso atto. Per evitare di rilasciare più certificati di elettorato per la stessa persona, è consigliabile creare un file informatico o stampare un estratto del registro elettorale per ogni iniziativa e ogni referendum non appena si ricevono le prime liste. Se queste vengono tenute aggiornate, sarà poi facile verificare se un elettore ha già firmato l'iniziativa o il referendum in questione. 25

Poiché il termine per la raccolta delle firme è lungo per le iniziative popolari (18 mesi), può anche accadere che una persona firmi un'iniziativa popolare nel primo mese del termine (pur essendo residente in un Cantone francofono), si trasferisca in un Cantone germanofono e firmi poi la stessa iniziativa una seconda volta diciassette mesi dopo, senza alcuna intenzione di falsificazione. In questo caso, né il comune del cantone francofono né quello del cantone tedesco sono a conoscenza del certificato rilasciato dall'altro comune. È solo durante un successivo controllo da parte della Cancelleria federale che si scopre questa doppia firma. 26

In caso di fusione di comuni, occorre prestare particolare attenzione al rischio che una persona firmi più volte la stessa iniziativa o richiesta di referendum. Ciascuno dei Comuni interessati dovrebbe tenere una lista degli elettori in cui i nomi dei firmatari siano cancellati. Questi elenchi potrebbero essere confrontati dopo la fusione. 27

Firmare più volte la stessa iniziativa o richiesta referendaria ha anche conseguenze penali. Costituisce frode elettorale ai sensi dell'art. 282 cpv. 1 II CP ed è punibile con una pena detentiva fino a tre anni o una multa. Lo stesso vale per la firma di una richiesta di referendum o di un'iniziativa senza essere titolare dei diritti politici (per età, cambio di domicilio o nazionalità) e per la firma per conto di terzi, anche se il firmatario agisce come rappresentante della persona interessata, sebbene con l'autorizzazione di quest'ultima. È irrilevante che la richiesta di iniziativa o di referendum raggiunga in ogni caso il numero di firme richiesto. Il reato si configura nel momento in cui l'autore partecipa, senza averne diritto, a uno dei diritti politici elencati nell'art. 282 cap. 1 II CP. L'influenza sul risultato è irrilevante. La frode elettorale, invece, è 28

un reato intenzionale. Pertanto, se un cittadino firma più volte una richiesta di referendum o di iniziativa senza ricordare di averla già firmata, non commette un reato.

C. Paragrafo 3: l'obbligo di motivare il rifiuto

29 L'autorità competente deve identificare le firme non valide e cancellarle. Se rifiuta di rilasciare un certificato, deve motivare il suo rifiuto. Tuttavia, non deve essere eccessivamente formale nel rifiutare il rilascio del certificato. Il motivo dell'invalidità di una firma deve essere indicato nella colonna di controllo utilizzando le abbreviazioni proposte dalla Cancelleria federale.

30 Nel 1997 è stata abbandonata la possibilità per il dipartimento competente di rimediare ai difetti dell'attestazione se ne dipendeva il successo del referendum e di eliminare tali difetti anche dopo la scadenza del termine referendario.

31 È possibile presentare ricorso al governo cantonale contro il rifiuto di rilasciare un attestato che non è stato motivato o è stato motivato in modo inadeguato (cfr. sopra, n. 13). L'indicazione delle ragioni del rifiuto dovrebbe rendere più facile per le autorità di ricorso determinare se il rifiuto è fondato.

BIBLIOGRAFIA

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich 2020.

Chancellerie fédérale, Attestation de la qualité d'électeur, juin 2015, disponible sous : www.bk.admin.ch (dernière consultation le 4.4.2024).

Conseil fédéral, Message du 9.4.1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I p. 1337, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/fr (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 1975).

Corboz Bernard, Les infractions en droit suisse, volume II, 3e éd., 2010.

Dupuis Michel/Moreillon Laurent/Piguet Christophe/Berger Séverine/Mazou Miriam/Rodigari Virginie, Petit commentaire du Code pénal, 2e éd., 2017 (Petit commentaire du CP).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Tornay Schaller Bénédicte, Commentaire de l'art. 62 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible sous : https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bpr62, (dernière consultation le 4.4.2024) (OK-Tornay Schaller).

Von Wurstemberger Mathilde, Commentaire de l'art. 282 CP, in : Commentaire romand, Code pénal, 2017 (CR-von Wurstemberger).

Wehrle Stefan, Kommentierung zu Art. 282 SGB, in : Basler Kommentar Strafrecht II, 4e éd., 2019 (BSK-Wehrle).

Wili Hans-Urs, « Gutes entsteht nicht, wo viele herrschen»...? Zu Entwicklung der Volksinitiative 1975-2015, in : LeGes 2017, p. 11.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 64 LDP

Un commentario di Beat Kuoni

CITAZIONE SUGGERITA

Beat Kuoni, Commentario all'art. 64 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Kuoni, art. 64 LDP N. XXX.

Art. 64 Divieto di consultare le liste

[1] ...

[2] Le liste depositate non sono restituite né possono essere esaminate.

STRUTTURA

I. Storia 741
II. Significato della disposizione 742
A. Considerazioni generali 742
B. Diritto comparato 742
III. Commento del testo normativo 743
A. Esclusione della restituzione delle liste di firme 743
B. Esclusione della consultazione delle liste di firme 743
Bibliografia 745
I Materiali 747

I. STORIA

L'ammissibilità della consultazione delle liste di firme presentate era già un tema nel **XIX secolo**. L'amministrazione ha consentito la consultazione in singoli casi e nel 1882 ha chiesto al Consiglio federale se terzi potessero consultare le firme presentate in relazione a una richiesta concreta di referendum. Quest'ultimo ha autorizzato la consultazione (anche per la stampa), ma ha richiesto una notifica preventiva. La pratica ha successivamente dato adito a discussioni in Parlamento ed è stata presentata una mozione, respinta, per chiedere al Consiglio federale di non consentire più in futuro la consultazione da parte di terzi. Inoltre, nel 1894, il Tribunale federale ha riconosciuto in un caso di ricorso del Cantone di Nidvaldo il diritto generale di poter visionare le firme dichiarate non valide. 1

Nell'**anno 1956**, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha stabilito espressamente che, per proteggere i firmatari, gli elenchi di firme presentati all'autorità federale competente non possono essere restituiti ai comitati d'iniziativa. La dottrina ha accolto con favore questa prassi e ha sottolineato che i nomi dei sostenitori non devono essere resi pubblici. La legge federale sulla procedura da seguire per le iniziative popolari che chiedono la revisione della Costituzione federale (legge sulle iniziative) ha codificato la prassi e all'articolo 4 capoverso 5 ha espressamente previsto che le firme presentate una volta al Consiglio federale non possono essere restituite né consultate. 2

La disposizione di legge si riferiva solo al diritto di iniziativa popolare, ma nella pratica veniva applicata in modo analogo anche alle liste di firme per i referendum facoltativi. La **legge federale sui diritti politici (LDP)** ha successivamente ripreso la disposizione, sia per l'iniziativa popolare (art. 71 LDP) che per il referendum facoltativo (art. 64 LDP). 3

L'art. 64 LDP recava originariamente il titolo «Presentazione», come ancora oggi è il caso dell'art. 71 LDP relativo all'iniziativa popolare. La disposizione originaria dell'art. 64 cpv. 1 LDP si riferiva alla presentazione e, con la **modifica di legge del 1996**, è stata spostata in forma più precisa nel nuovo art. 59*a)* LDP. Allo stesso tempo, all'articolo 64 LDP è stata aggiunta la dicitura «Esclusione della consultazione». La dicitura menziona solo l'esclusione della consultazione, non anche l'esclusione della restituzione, per cui il contenuto della norma non è pienamente rappresentato. 4

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Considerazioni generali

5 Il Consiglio federale ha giustificato la norma nella legge sulle iniziative popolari del 1962, da un lato, con il fatto che le liste delle firme diventano documenti ufficiali con la presentazione e quindi non possono essere restituite al comitato d'iniziativa anche se questo ritira l'iniziativa popolare. D'altro canto, il Consiglio federale ha stabilito che la normativa garantirebbe "al cittadino una protezione contro le pressioni economiche, politiche e di altro tipo a cui è talvolta esposto nell'esercizio dei diritti politici". In altre parole, lo scopo della disposizione è proteggere il **segreto del voto**.

6 Il **contenuto protettivo del segreto del voto** nella raccolta delle firme è meno esteso rispetto al voto nelle elezioni e nelle votazioni. In particolare, non costituisce una violazione del segreto del voto se le persone incaricate di controllare le liste delle firme vengono a conoscenza della rispettiva espressione di volontà. La Cancelleria federale può anche trattare i dati nel quadro delle disposizioni di legge sulla protezione dei dati. Trattandosi di informazioni su opinioni e attività politiche, i dati devono essere qualificati come particolarmente degni di protezione ai sensi dell'art. 5 lett. c n. 1 della legge federale sulla protezione dei dati (LPD).

7 Il segreto del voto nella raccolta delle firme per referendum e iniziative vale in linea di principio anche **prima della consegna** delle liste di firme alla Cancelleria federale. Di conseguenza, l'art. 19 cpv. 6 dell'Ordinanza sui diritti politici (ODP) obbliga gli uffici competenti per l'attestazione del diritto di voto a rispettare il segreto del voto. Il trattamento dei dati è inoltre disciplinato dalla legge cantonale sulla protezione dei dati.

B. Diritto comparato

8 I **Cantoni svizzeri** escludono spesso esplicitamente la restituzione delle liste di firme presentate e la loro consultazione.

9 Alcuni Cantoni regolano tuttavia **le eccezioni** all'esclusione della consultazione. Nel Cantone di Zurigo, ad esempio, il comitato e i firmatari interessati possono consultare le liste di firme se il referendum o l'iniziativa non hanno successo e la consultazione è necessaria per la tutela dei loro diritti. Nei Cantoni Ticino e Ginevra, i comitati o i loro rappresentanti

possono consultare le firme dichiarate non valide; nel Cantone di Neuchâtel questo diritto spetta agli aventi diritto di voto. Il Cantone di Sciaffusa prevede che sia possibile richiedere informazioni sulle dichiarazioni di non validità e il Cantone di Friburgo informa direttamente le persone interessate in merito alle firme dichiarate non valide, qualora la richiesta non venga accolta a causa delle dichiarazioni di non validità.

Alcuni Cantoni prevedono espressamente che le **liste di firme** devono essere **distrutte** dopo la constatazione giuridicamente valida dell'esito. Il Cantone di Vaud vieta espressamente ai comitati di conservare copie delle liste di firme. 10

III. COMMENTO DEL TESTO NORMATIVO

A. Esclusione della restituzione delle liste di firme

La disposizione di cui all'art. 64 cpv. 2 LDP regola il **divieto di restituzione delle liste di firme**. Le persone e/o le organizzazioni che erano originariamente in possesso delle liste di firme perdono il potere di disporne al momento della presentazione alla Cancelleria federale. Da quel momento in poi, esse sono considerate atti ufficiali e sono conservate dalle autorità federali. 11

Il divieto di restituzione vale anche nei confronti dei singoli **firmatari di** una richiesta di referendum. Anche loro non possono richiedere la restituzione o ritirare la firma apposta. 12

B. Esclusione della consultazione delle liste di firme

La disposizione di cui all'art. 64 LDP esclude la possibilità di consultare le liste delle firme dopo la loro presentazione alla Cancelleria federale. In quanto **disposizione speciale** ai sensi dell'art. 4 della legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras), prevale sul diritto di accesso ai documenti ufficiali. 13

I firmatari di referendum (e, ai sensi dell'art. 71 cpv. 2, di iniziative popolari) sono protetti dalla divulgazione della loro volontà politica. Al contrario, i firmatari di **candidature per le elezioni del Consiglio nazionale non godono di tale protezione**. Ai sensi dell'art. 26 LDP, gli aventi diritto di voto del rispettivo collegio elettorale possono consultare le proposte elettorali e quindi i nomi dei firmatari presso l'autorità competente. Secondo il Consiglio 14

federale e il Tribunale federale, gli autori delle proposte elettorali svolgerebbero una funzione pubblica e gli elettori avrebbero un legittimo interesse a sapere chi c'è dietro una proposta elettorale. L'interesse della collettività, in particolare per quanto riguarda la libertà di voto e di elezione, prevale sull'interesse alla segretezza dei nomi dei firmatari delle proposte elettorali.

15 L'esclusione della consultazione ha come conseguenza che le liste di firme presentate non vengono archiviate presso l'**Archivio federale**, poiché ciò vanificherebbe lo scopo dell'art. 64 cpv. 2 LDP. Le liste vengono invece distrutte non appena hanno raggiunto il loro scopo. In pratica, la Cancelleria federale distrugge le liste di firme presentate non appena è noto il risultato della votazione popolare sul rispettivo oggetto o, se la richiesta non ha esito positivo, non appena la relativa decisione di non riuscita è diventata definitiva. Un esemplare vuoto della lista delle firme viene archiviato presso l'Archivio federale, in modo da soddisfare gli interessi di archiviazione.

16 Esistono diverse opinioni sulla questione se l'articolo 64 capoverso 2 della legge federale sulla procedura di votazione e di referendums (LPR) consenta la consultazione in **casi eccezionali**. Basandosi su una vecchia sentenza del Tribunale federale del 1894, una parte della dottrina ritiene che il diritto di consultazione sussista se l'autorità competente dichiara nulle così tante firme che la richiesta fallisce o minaccia di fallire. Questa interpretazione giuridica corrisponderebbe alle possibilità di consultazione previste dalla legge del Cantone di Zurigo. Secondo altri autori, invece, la concessione dell'accesso alle liste delle firme violerebbe il segreto di voto e sarebbe quindi inammissibile.

17 La Cancelleria federale segue una **prassi** rigorosa e non consente l'accesso alle liste delle firme anche nel caso in cui una richiesta non venga accolta. Pertanto, nelle decisioni di mancato raggiungimento del numero di firme richiesto, in passato si faceva esplicito riferimento al fatto che le firme presentate rimanevano sotto chiave e sotto la custodia delle autorità federali. Nel frattempo, il passaggio corrispondente non è più parte integrante delle decisioni di mancato raggiungimento del numero di firme richiesto. La prassi non è stata tuttavia modificata. Tuttavia, è legittimo chiedersi se la consultazione sia esclusa anche nei casi in cui una tutela giuridica efficace contro la decisione di non raggiungimento dello scopo (cfr. art. 80 cpv. 2 LDP) sarebbe impossibile senza la consultazione. Lo scopo dell'art. 64 cpv. 2 LDP è

quello di proteggere il segreto di voto dei firmatari. Un'interpretazione troppo rigida della disposizione potrebbe essere contraria ai loro interessi, poiché in caso di controversie sul mancato raggiungimento di un referendum, si tratta in ultima analisi della protezione dei diritti politici dei firmatari.

18 Dal 2022, la Cancelleria federale ha presentato diverse denunce penali in relazione a **presunte firme falsificate**. In tale contesto, ha anche concesso alle autorità preposte al perseguimento penale l'accesso agli elenchi di firme che le erano stati presentati. Ai sensi dell'articolo 194 capoverso 2 del Codice di procedura penale svizzero (CPP), le autorità amministrative devono mettere i loro atti a disposizione del pubblico ministero o dei tribunali per la consultazione, a condizione che la consegna non sia in contrasto con interessi pubblici o privati preponderanti di riservatezza. La consegna degli atti è possibile in particolare anche nei procedimenti per frode elettorale. Nei casi concreti, il segreto del voto non ha impedito la divulgazione dei documenti. Infatti, la protezione della volontà popolare, a cui serve il procedimento penale ai sensi dell'art. 279 e segg. del Codice penale svizzero (CP), ha prevalso sull'interesse individuale alla riservatezza.

19 Nel rapporto in adempimento del postulato 21.3607 del 20.11.2024, il Consiglio federale ha affrontato le questioni di politica statale relative alla raccolta **di firme elettroniche (e-collecting)**. Allo stesso tempo, ha incaricato la Cancelleria federale di preparare la possibilità di effettuare prove pratiche limitate di e-collecting. Si profilano inoltre incarichi del Parlamento al Consiglio federale che vanno nella stessa direzione. Anche nel caso dell'e-collecting, sarà necessario garantire la protezione del segreto di voto, il che comporterà sia opportunità che rischi. Alla luce degli sviluppi in questo settore, prima o poi si porrà la questione di quanto la disposizione dell'art. 64 LDP debba essere adattata o precisata alla luce delle nuove questioni.

Ringrazio Julien Fiechter e Valentina Beti per la revisione del contributo e i loro suggerimenti.

BIBLIOGRAFIA

Belser Eva Maria/Waldmann Bernhard, Grundrechte II, 2. Aufl., Zürich 2021.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk» – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich 2020.

Bisaz Corsin/Serdült Uwe, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, LeGes 28 (2017) 3, https://leges.weblaw.ch/legesissues/2017/3/20173531-545.html, besucht am 21.3.2025.

Braun Nadja, Stimmgeheimnis. Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2006.

Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (SK-StPO), 3. Aufl., Zürich 2020.

Gfeller Katja/Glaser Andreas/Lehner Irina, E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtssetzungsbedarf, LeGes 32 (2021) 1, https://leges.weblaw.ch/legesissues/2021/1/e-collecting--umsetz_4ac1c3bc14.html, besucht am 21.3.2025.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Hilty Carl, Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, Archiv für öffentliches Recht, Bd. 2, 1887, S. 167–219 und 367–440.

Kuoni Beat, Kommentierung zu Art. 59*b* BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/pra59b, besucht am 21.3.2025.

Langer Lorenz/Lehner Irina/Hoffet Kristina, E-Collecting für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden – verfassungsrechtliche Implikationen, Rechtsgutachten zuhanden der Bundeskanzlei, Aarau 2023, https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/90665.pdf, besucht am 21.3.2025 (zit. Langer/Lehner/Hoffet).

Tornay Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge, Genève 2008.

Tornay Schaller Bénédicte, Kommentierung zu Art. 62 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bpr62, besucht am 21.3.2025.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Usteri Martin, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, ZSR 1959 II, S. 357a–509a.

I MATERIALI

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 21.3607 Staatspolitische Kommission NR vom 27.6.2021. Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting), https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20213607/Bericht%20BR%20D.pdf, zuletzt besucht am 21.3.2025 (zit. E-Collecting-Bericht).

Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft vom 26.9.1958 betreffend die Einsicht in die Unterschriftenbogen der Wiedervereinigungsinitiative vom 17.6.1957, publiziert in: Basler Juristische Mitteilungen (BJM) 60/1959, S. 58 f. (zit. BJM 60/1959).

Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Abstimmung vom 26.11.1882 über den Bundesbeschluß betreffend die Ausführung des Art. 27 der Bundesverfassung vom 14.12.1882, BBl 1882 IV 632 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1882/4_632_629_/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 1882).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Entwurf zu einem Bundesgesetze betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen vom 30.10.1883, BBl 1883 IV 193 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1883/4_193__/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 1883).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf für eine Neufassung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 25.4.1960, BBl 1960 I 1431 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 1960).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 1975).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 1993).

Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12.2.2003, BBl 2003 1963, abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/246/de , besucht am 21.3.2025 (zit. Botschaft 2003).

Medienmitteilung vom 25.9.2024 «Missbräuchliche Unterschriftensammlungen: Bundeskanzlei hat Strafanzeige eingereicht», https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102581.html, besucht am 21.3.2025 (Medienmitteilung vom 25.9.2024)

Medienmitteilung vom 20.11.2024 «Bundesrat lässt Grundlagen für praktische Versuche mit E-Collecting ausarbeiten», https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-103228.html, besucht am 21.3.2025 (Medienmitteilung vom 20.11.2024).

Medienmitteilung vom 30.10.2024 «Auftakt zum Runden Tisch ‹Integrität von Unterschriftensammlungen›», https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102980.html, besucht am 21.3.2025 (Medienmitteilung vom 30.10.2024).

Stellungnahme der Bundeskanzlei zum Artikel «Die gekaufte Demokratie» des Tages-Anzeigers vom 3.9.2024, https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/stellungnahmen-der-bundeskanzlei/stellungnahme_bk_03092024.html, besucht am 21.3.2025 (Stellungnahme vom 3.9.2024).

Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (ab 1964 VPB), Heft 26/1956, Nummer 25 (zitiert: VEB 26.25).

COMMENTO SU

Art. 67 LDP

Un commentario di Matthias Lanz

CITAZIONE SUGGERITA

Matthias Lanz, Kommentierung zu Art. 67 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Lanz, N. XXX zu Art. 67 BPR.

Sezione 3: Referendum dei Cantoni

Art. 67 Competenza

Salvo disposizione contraria del diritto cantonale, la decisione di chiedere il referendum spetta al Parlamento cantonale.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 751
II. significato della disposizione 752
A. Aspetti generali 752
1. Referendum cantonale: funzione e critiche 752
2. Un solo referendum cantonale riuscito dal 1874 754
3. Tentativi falliti 754
4. Motivi del raro ricorso al referendum cantonale 755
a. Ostacolo elevato e referendum popolare alternativo 755
c. Ragioni procedurali 756
d. Ragioni organizzative e legali 757
e. Altri canali per il perseguimento degli interessi cantonali 757
B. Confronto giuridico 758
III. Commento al testo della norma 758
A. "Se il diritto cantonale stabilisce ..." 758
B. "... nient'altro...". 759
C. "... il Parlamento cantonale decide se il referendum cantonale deve essere indetto". 761
Bibliografia e i Materiali 762

I. STORIA DELLE ORIGINI

Il referendum cantonale è entrato nel sistema giuridico svizzero con la Costituzione federale del 29 maggio 1874. Ai sensi dell'art. 89 comma 2 dell'AVS, il referendum doveva essere indetto su "leggi federali e decisioni federali generalmente vincolanti" "se richiesto da 30.000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto o da otto cantoni". Si presume che l'ostacolo sia stato fissato a otto cantoni per evitare che i sette ex cantoni federali speciali potessero fare il referendum cantonale da soli e rendere più difficile la legislazione. 1

Il legislatore ha per la prima volta standardizzato il referendum cantonale nella Legge federale sul referendum su leggi e decisioni federali del 17 giugno 1874, il cui art. 6 stabiliva la competenza intracantonale come segue: "Se i Cantoni richiedono un referendum, la richiesta deve provenire dal Gran Consiglio (Consiglio cantonale, Consiglio del Land). La Costituzione cantonale riserva al popolo il diritto di modificare tali misure finali". Di conseguenza, il legislatore federale ha stabilito che i parlamenti cantonali potevano indire un referendum cantonale. I Cantoni erano liberi di consentire un referendum aggiuntivo. Una decisione del solo governo cantonale, invece, non sarebbe stata possibile. 2

La Legge federale del 1874 è stata abrogata nel 1978 con la promulgazione della Legge federale sui diritti politici (LDP). Il legislatore ha quindi rinunciato ad adottare la disposizione sul referendum cantonale senza sostituirla. Il messaggio tace sulle ragioni di questa scelta e la questione non è stata sollevata nemmeno nelle commissioni e nelle sessioni plenarie del Parlamento. Una ragione potrebbe essere che la disposizione è stata semplicemente considerata superflua perché fino a quel momento non era mai stata presentata alcuna richiesta di referendum cantonale. Un altro è che si è voluto deliberatamente astenersi dal disciplinare le competenze intracantonali in una legge federale, per evitare di invadere l'autonomia costituzionale dei Cantoni (artt. 3 e 5 dell'AVS). Formalmente, si sosteneva che la regolamentazione non rientrava in una legge sui diritti popolari. 3

Ben 20 anni dopo la rinuncia, il legislatore federale ha deciso di regolamentare nuovamente il referendum cantonale nel quadro di una revisione parziale della LDP (artt. 67-67b LDP). Il Consiglio federale ha 4

giustificato questo passo, da un lato, con l'attuale necessità di utilizzare effettivamente lo strumento. Dall'altro, ha ravvisato un problema nel fatto che non tutti i Cantoni avevano definito le competenze per un referendum cantonale. Questo non solo avrebbe avuto un effetto nei cantoni che avevano un vuoto normativo, ma avrebbe anche reso difficile per tutti i cantoni raggiungere il quorum per un referendum cantonale. Era quindi necessario un regolamento sussidiario (cioè sostitutivo) da parte del governo federale per tutti i cantoni. Nelle deliberazioni parlamentari, gli artt. 67-67b LDP non sono stati oggetto di controversia e i consiglieri hanno approvato il progetto del Consiglio federale senza discussione.

5 Nella revisione totale della Costituzione federale del 1999, il legislatore costituzionale ha ripreso il referendum cantonale e il quorum di otto cantoni dalla Costituzione federale del 1874 nell'art. 141 cpv. 1 Cost. Di conseguenza, il referendum cantonale può essere indetto contro le leggi federali, le leggi federali dichiarate urgenti con un periodo di validità superiore a un anno, alcune decisioni federali e alcuni trattati internazionali. La revisione totale ha anche risolto definitivamente la discussione dottrinale su come i sei ex "mezzi cantoni" debbano essere conteggiati nel referendum cantonale. Solo i semicantoni sono presi in considerazione esclusivamente nel caso di proposte sottoposte al voto del popolo e dei Cantoni (art. 142 cpv. 2-4 Cost.) e nella composizione del Consiglio degli Stati (art. 150 cpv. 2 frase 1 Cost.). Nel caso di un referendum cantonale ai sensi dell'art. 141 cpv. 1 Cost. tutti i Cantoni menzionati nell'art. 1 Cost. contano per intero.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

1. Referendum cantonale: funzione e critiche

6 Il legislatore costituzionale federale introdusse il referendum legislativo facoltativo nel 1874 per l'elettorato e i Cantoni, tra l'altro per compensare il fatto che i Cantoni dovettero rinunciare a delle competenze a causa della revisione totale della Costituzione federale. Questa funzione del referendum cantonale è stata sottolineata anche dalla Commissione di esperti per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale nel 1977: si trattava di un freno d'emergenza per i Cantoni e, inoltre, promuoveva il

coinvolgimento dei Parlamenti cantonali nei progetti federali. Tuttavia, la partecipazione è limitata: Sebbene i Cantoni possano indire un referendum cantonale, la decisione sull'accettazione o il rifiuto di un progetto di legge spetta esclusivamente agli elettori, ai sensi dell'art. 141 cpv. 1 Cost.

Il referendum cantonale è stato più volte criticato. Il fatto che nei quasi 150 anni trascorsi dalla sua creazione non abbia praticamente svolto alcun ruolo nella pratica suggerisce che l'uso di questo strumento sia necessario solo in misura limitata o che sia stato concepito in modo errato. Le richieste di abbassare il quorum di otto cantoni, tuttavia, non sono mai state accettate. 7

Diversi autori nutrono preoccupazioni fondamentali e politiche: Aubert e Grisel criticano il fatto che i Cantoni e i loro governi non siano semplicemente in grado di condurre una campagna referendaria federale. Aubert sostiene che spesso i progetti di legge federali non hanno alcuna componente cantonale o regionale. In questi casi, è probabile che i Cantoni referendari o le varie autorità di un Cantone non presentino un fronte unitario. Grisel e Hangartner/Kley criticano anche il ruolo negativo dei Cantoni quando si oppongono a un progetto di legge federale. Anche una minoranza della commissione di esperti per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale ha temuto che il referendum cantonale potesse inasprire le relazioni tra la Confederazione e i Cantoni e ostacolare le istanze progressiste a livello federale. Wili e Kley considerano il referendum cantonale uno strumento largamente inefficace per far rispettare il federalismo. 8

Come dimostra la pratica, il referendum cantonale può svolgere la sua funzione di diritto di partecipazione dei Cantoni al governo federale solo in misura limitata. I Cantoni non vogliono e non possono utilizzare questo strumento regolarmente. Tuttavia, esso ha un certo significato ed effetto: come dimostra l'unico caso di utilizzo riuscito, il referendum cantonale può svolgere un ruolo in situazioni particolari in cui il legislatore federale non riesce chiaramente a tenere sufficientemente conto delle competenze o delle preoccupazioni principali dei Cantoni, nonostante i vari altri strumenti di partecipazione. Da allora, anche ai Cantoni è stata concessa la possibilità di richiedere con successo una votazione. Potrebbero usarla come leva nel processo politico, ma in realtà non lo fanno quasi mai. 9

2. Un solo referendum cantonale riuscito dal 1874

10 Dal 1874, il referendum cantonale è stato tentato solo molto raramente ed è riuscito solo una volta. Nel 2003, undici cantoni hanno imposto una votazione sul cosiddetto pacchetto fiscale, che mirava a modificare diverse leggi nel settore della tassazione del matrimonio e della famiglia, della tassazione della proprietà residenziale e delle imposte di bollo. Tuttavia, il referendum sarebbe stato realizzato anche senza un referendum cantonale, dato che più di 50.000 elettori hanno partecipato separatamente al referendum popolare. Nel referendum, l'elettorato ha chiaramente respinto il pacchetto fiscale.

11 Il fatto che per la prima volta sia stato indetto un referendum cantonale sul pacchetto fiscale ha a che fare con il contenuto del disegno di legge e con il processo. Il progetto di legge avrebbe comportato notevoli perdite fiscali per i Cantoni. Dopo il processo di consultazione, il disegno di legge è stato modificato in modo considerevole a scapito dei cantoni ed è stata adottata una soluzione a pacchetto, che è stata respinta da molti cantoni. Inoltre, la fiscalità è una questione in cui i Cantoni hanno importanti responsabilità proprie. Anche il fatto che nel 2003 si siano tenute le elezioni per il Consiglio nazionale ha giocato un ruolo importante. Anche la Conferenza dei Governi cantonali (KdK) e la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (FDK) sono state responsabili del successo del referendum cantonale: hanno accompagnato e coordinato il processo (formando un parere e prendendo una decisione fondamentale su come procedere, ottenendo un parere legale, assicurando il flusso di informazioni tra i cantoni, redigendo un messaggio modello, ecc.)

3. Tentativi falliti

12 Più recentemente, i Cantoni di Sciaffusa, Zugo, Svitto e Nidvaldo hanno indetto il referendum cantonale contro la determinazione dei contributi di base del sistema di perequazione delle risorse, ma nel 2015 non sono riusciti a superare lo scoglio degli otto Cantoni.

13 Nel 2014, i referendum cantonali contro il decreto federale del 27 settembre 2013 che approva l'accordo FATCA tra Svizzera e Stati Uniti e contro la legge di attuazione non hanno avuto successo. Solo il Canton Vallese ha presentato una richiesta di referendum in ciascun caso, motivo per cui non è stato raggiunto il quorum di otto cantoni.

Il Canton Vallese ha anche tentato di lanciare un referendum cantonale contro la legge sulla pianificazione territoriale nel 2012, ma non ha ricevuto il necessario sostegno da altri Cantoni e non ha presentato una petizione. In compenso, il referendum popolare ha avuto successo, per cui si è comunque tenuta una votazione in cui la legge è stata accettata. 14

La legge sul riciclaggio di denaro doveva essere sottoposta a votazione nel 1991 con un referendum cantonale, ma a quanto risulta non è stata presentata alcuna petizione. 15

Nel 1988, il Cantone di Vaud ha preso in considerazione un referendum cantonale contro la legge federale sul diritto internazionale privato, chiedendo senza successo il sostegno di altri Cantoni. 16

Nel 1982, un referendum contro una modifica del Codice penale è fallito. Solo il Gran Consiglio ticinese presentò una richiesta di referendum. Si trattò del primo referendum cantonale sottoposto alla Cancelleria federale dalla creazione dello strumento. 17

4. Motivi del raro ricorso al referendum cantonale

Ci sono diverse ragioni per cui i Cantoni ricorrono raramente al referendum cantonale e sono riusciti a farlo solo una volta. 18

a. Ostacolo elevato e referendum popolare alternativo

Wili descrive l'ostacolo per un referendum cantonale come "proibitivo". Almeno 8 cantoni su 26, ovvero più del 30% dei cantoni, devono richiedere un referendum cantonale perché questo abbia luogo. In confronto, un referendum popolare ai sensi dell'art. 141 cpv. 1 Cost. ha lo stesso effetto, ma può essere indetto da 50.000 elettori. Oggi questo corrisponde solo a circa lo 0,9% dell'elettorato. Per un referendum cantonale, quindi, una proposta di legge deve incontrare un'opposizione cantonale relativamente ampia. Per un referendum popolare, invece, può essere sufficiente una piccola percentuale di elettori contrari. Se, visto l'ostacolo relativamente basso, un referendum popolare diventa evidente, ad esempio perché uno o più partiti o importanti gruppi di interesse lo annunciano, non c'è più alcun incentivo a cercare un referendum cantonale. 19

b. Una chiara violazione degli interessi cantonali come ostacolo

20 L'opposizione politica dei partiti a un progetto di legge non è probabilmente sufficiente da sola a provocare un referendum cantonale. I partiti giocano solo un ruolo debole negli organi decisionali cantonali (governi, parlamenti, elettorato), perché questi sono composti da una politica partitica mista e raramente sono dominati da un solo partito. Si può piuttosto supporre che gli interessi cantonali debbano essere chiaramente violati (ad esempio, l'invasione delle competenze fondamentali dei cantoni o le preoccupazioni per l'applicazione da parte dei cantoni) perché questi organi prendano seriamente in considerazione la richiesta di referendum cantonale. Al contrario, un chiaro rifiuto politico-partitico di un progetto di legge federale porta spesso a un referendum popolare.

c. Ragioni procedurali

21 Il termine per la presentazione di un referendum cantonale è di 100 giorni dalla pubblicazione ufficiale della legge. Soprattutto in passato, in otto Cantoni era difficile portare a termine i processi politici necessari entro questo termine. Ad esempio, nel 1988, a differenza di oggi, in diversi cantoni la decisione di avviare il referendum cantonale poteva essere contestata da un referendum facoltativo o obbligatorio all'interno del cantone (Basilea Città, Vaud, Sciaffusa, Zurigo). Ciò ha reso difficile o impossibile rispettare la scadenza del referendum cantonale. Nei cantoni di Appenzello Interno, Ginevra, San Gallo e Turgovia, all'epoca non esisteva alcuna regolamentazione cantonale delle competenze. Tra il 1° luglio 1978 e il 31 marzo 1997 questo poteva portare ad ambiguità, perché all'epoca la legge federale non definiva (sussidiariamente) le competenze dei Cantoni. In passato, inoltre, era difficile che alcuni parlamenti cantonali si riunissero solo poche volte all'anno per le sessioni ordinarie in cui potevano decidere su un referendum cantonale. Oggi la frequenza delle riunioni è maggiore. Ciononostante, i tempi per un referendum cantonale sono stretti: La determinazione che uno dei tanti progetti di legge federali potrebbe essere problematico per un Cantone, la valutazione delle possibilità di successo di un referendum cantonale, il coordinamento con gli altri Cantoni, la decisione del Governo e/o del Parlamento (preparazione delle basi per la decisione, discussione preliminare in commissione, ordine del giorno che tenga conto del carico di lavoro, ecc.

d. Ragioni organizzative e legali

Un referendum cantonale richiede un coordinamento intercantonale. Questo coordinamento - come dimostra l'unico esempio di successo - deve essere relativamente intenso e richiede quindi l'investimento di molto capitale politico. 22

I Cantoni, soprattutto in passato, a differenza dei partiti politici e delle grandi associazioni, non disponevano dell'esperienza e delle strutture necessarie per affrontare i referendum e le campagne referendarie a livello federale. Tuttavia, la prassi recente mostra che i Cantoni intervengono nelle campagne referendarie federali con maggiore frequenza e in diversi modi. 23

Secondo la giurisprudenza e la dottrina, le autorità statali come i Cantoni devono esercitare una certa moderazione nel periodo che precede le votazioni. Questo vale in particolare per le campagne referendarie nella comunità sovraordinata. Tuttavia, i Cantoni che avviano un referendum cantonale possono presentare la loro posizione in ogni caso. 24

e. Altri canali per il perseguimento degli interessi cantonali

Si può presumere che i Cantoni possano introdurre in modo più efficace i loro interessi vitali nel processo legislativo pre-parlamentare e parlamentare. Poiché i Cantoni hanno una grande esperienza e credibilità nell'applicazione della legge e poiché la politica svizzera funziona generalmente in modo orientato al consenso, le forti preoccupazioni cantonali spesso portano ad aggiustamenti dei progetti legislativi che fanno sembrare inutile o almeno sproporzionato un successivo referendum cantonale. La procedura di consultazione è di importanza centrale in questo caso. Con la KdK, le conferenze intergovernative regionali, le conferenze dei direttori specialistici e gli organi di coordinamento intercantonale a livello amministrativo, sono numerose le istituzioni che possono esercitare un'influenza nell'interesse dei Cantoni. Anche i contatti diretti tra i membri dei governi cantonali e i membri del Consiglio federale e dell'Assemblea federale sono un canale importante. Anche i contatti informali svolgono un ruolo centrale, ad esempio tra i dipendenti delle amministrazioni cantonali e l'amministrazione federale. 25

B. Confronto giuridico

26 Gli articoli 67-67b LDP regolano la partecipazione dei Cantoni ai referendum a livello federale. Naturalmente, non esiste un vero e proprio equivalente nel diritto cantonale. Le disposizioni sul referendum comunale a livello cantonale sono le più adatte per un confronto. Con tale referendum, i Comuni possono chiedere di votare su atti giuridici cantonali. Il referendum comunale esiste in sette cantoni. Nei Cantoni Grigioni (esecutivo), Lucerna (legislativo) e Ticino (legislativo), l'organo comunale competente è regolato su base sussidiaria. Nei Cantoni di Basilea Campagna (legislativo), Giura (legislativo) e Soletta (legislativo), invece, la legge cantonale definisce l'organo competente in modo vincolante nonostante l'autonomia comunale. Nel Cantone di Zurigo, i Comuni sono liberi di stabilirlo. Solo per le città di Zurigo e Winterthur, la legge cantonale stabilisce che la decisione deve provenire dal legislatore nel caso in cui si faccia il referendum comunale da soli. Se i Comuni non si regolano, la competenza spetta all'assemblea comunale o al parlamento comunale.

27 La panoramica mostra che i Cantoni con referendum comunale hanno una preferenza per il legislatore come potere statale competente. Ciò corrisponde all'approccio della Confederazione nell'art. 67 LDP, che dà la preferenza al legislatore anche per il referendum delle unità statali subordinate, ossia i Cantoni. D'altra parte, il regolamento dell'art. 67 LDP è sussidiario, mentre tre cantoni su sette hanno un regolamento vincolante e uno parzialmente vincolante. Il legislatore federale dà quindi maggior peso all'autonomia cantonale nel referendum cantonale rispetto a quello che i sette organi costituzionali e legislativi cantonali danno all'autonomia comunale nel referendum comunale.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. "Se il diritto cantonale stabilisce ..."

28 L'art. 67 LDP stabilisce che "il diritto cantonale" può determinare la competenza a indire un referendum cantonale. La disposizione non specifica a quale livello del diritto cantonale debba essere effettuata la regolamentazione. Poiché si tratta di una questione di organizzazione statale, dal principio di legalità del diritto federale di cui all'art. 5 cpv. 1 Cost. si evince

che il regolamento deve essere contenuto in una legge in senso formale. Tuttavia, ciò che è considerato una legge in senso formale nel rispettivo Cantone è determinato esclusivamente dalla rispettiva Costituzione cantonale a causa dell'autonomia organizzativa cantonale. In pratica, il regolamento si trova a livello costituzionale ovunque, tranne che nel Cantone di Ginevra.

B. "... nient'altro...".

La competenza del Parlamento cantonale ai sensi dell'art. 67 LDP si applica solo se la legge cantonale "non dispone altrimenti". Di conseguenza, si tratta di una norma sussidiaria. I Cantoni possono prevedere qualcosa di "diverso". Nel rispetto del federalismo, la LDP lascia la determinazione dell'organo competente "libera in tutte le direzioni". Di conseguenza, i Cantoni potrebbero, ad esempio, designare il Parlamento cantonale come organo e prevedere che la sua decisione sia definitiva, soggetta a referendum facoltativo o obbligatorio, oppure possa essere volontariamente sottoposta a uno di questi tipi di referendum da parte del Parlamento. Sarebbe anche ipotizzabile una decisione dell'elettorato attraverso un'iniziativa e il governo cantonale potrebbe anche essere dichiarato responsabile. 29

Auer critica il fatto che la disposizione federale sussidiaria sia "difficilmente compatibile con l'autonomia organizzativa cantonale". Tuttavia, questa visione è troppo rigida. I Cantoni sono completamente liberi di adottare un regolamento diverso se lo desiderano. Inoltre, non sono in alcun modo obbligati a indire un referendum cantonale sulla base del regolamento federale. Infine, quasi tutti i Cantoni oggi designano il Parlamento cantonale come organo competente a pieno titolo. 30

Hangartner/Kley descrivono come contrario al sistema il fatto che un governo cantonale possa essere responsabile dell'indizione del referendum cantonale. Si tratta di un atto legislativo che non può provenire dall'esecutivo, ma deve essere riservato al Parlamento o all'elettorato. Tuttavia, a questa opinione si oppone l'autonomia cantonale, secondo la quale i cantoni sono ampiamente autorizzati a organizzarsi da soli. Sarebbe quindi problematico se la Confederazione - come in passato - prescrivesse ai Cantoni quale organo debba prendere la decisione. Inoltre, ci sono ragioni concrete per designare il governo cantonale, in particolare l'elevata urgenza temporale della decisione. Tuttavia, questa norma rappresenta oggi la grande eccezione. 31

32 La disposizione dell'art. 67 LDP non entra attualmente in gioco, perché nel frattempo tutti i 26 Cantoni regolano la competenza per il referendum cantonale nella propria legge. La tabella seguente mostra quale organo è responsabile in linea di principio. In 23 cantoni è il Parlamento, in Appenzello Esterno e nei Grigioni il Parlamento o il Governo e a San Gallo il Governo.

Cantone	**Responsabilità**	**Base giuridica**
Aargau	Parlament (Grosser Rat)	§ 82 Abs. 1 Bst. b KV/AG
Appenzell Ausserrhoden	Parlament (Kantonsrat) oder Regierung bei Dringlichkeit	Art. 77 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 89 Abs. 2 Bst. d KV/AR
Appenzell Innerrhoden	Parlament (Grosser Rat)	Art. 27 Abs. 4 KV/AI
Basel-Landschaft	Parlament (Landrat)	§ 67 Abs. 1 Bst. b KV/BL
Basel-Stadt	Parlament (Grosser Rat)	§ 91 Abs. 1 Bst. a KV/BS
Bern	Parlament (Grosser Rat)	Art. 79 Abs. 1 Bst. b KV/BE
Freiburg	Parlament (Grosser Rat)	Art. 105 Bst. e KV/FR
Genf	Parlament (Grosser Rat)	Art. 84 Loi sur l'exercice des droits politiques du 15.10.1982 (LEDP; A 5 05) i. V. m. Art. 67 BPR
Glarus	Parlament (Landrat)	Art. 92 Bst. b KV/GL
Graubünden	Parlament (Grosser Rat) oder Regierung[1]	Art. 58 KV/GR
Jura	Parlament	Art. 84 Bst. p KV/JU
Luzern	Parlament (Kantonsrat)	§ 49 Bst. a KV/LU
Neuenburg	Parlament (Grosser Rat)	Art. 61 Abs. 1 Bst. a KV/NE

1. Wenn der Grosse Rat tagt, ist dieser zuständig. Zu anderen Zeiten kann die Regierung entscheiden, das Kantonsreferendum zu ergreifen oder den Grossen Rat einzuberufen, der dann einen Beschluss fällt (vgl. Bundi Caldelari, Kommentar KV/GR, Art. 58, N. 4 f.).

Nidwalden	Parlament (Landrat)	Art. 61 Ziff. 1 KV/NW
Obwalden	Parlament (Kantonsrat)	Art. 70 Ziff. 12 KV/OW
St. Gallen	Regierung	Art. 74 Abs. 3 Ziff. 2 KV/SG
Schaffhausen	Parlament (Kantonsrat)	Art. 57 Abs. 1 Bst. b KV/SH
Schwyz	Parlament (Kantonsrat)	§ 55 Abs. 2 Bst. a KV/SZ
Solothurn	Parlament (Kantonsrat)	Art. 76 Abs. 1 Bst. g KV/SO
Tessin	Parlament (Grosser Rat)	Art. 59 Abs. 1 Bst. r KV/TI
Thurgau	Parlament (Grosser Rat)	§ 40 Abs. 1 KV/TG
Uri	Parlament (Landrat)	Art. 93 Bst. c KV/UR
Waadt	Parlament (Grosser Rat)	Art. 109 Abs. 2 KV/VD
Wallis	Parlament (Grosser Rat)	Art. 38 Abs. 3 KV/VS
Zürich	Parlament (Kantonsrat)	Art. 59 Abs. 1 Bst. a KV/ZH
Zug	Parlament (Kantonsrat)	§ 41 Bst. r KV/ZG

C. "... il Parlamento cantonale decide se il referendum cantonale deve essere indetto".

Se la legge cantonale non prevede un regolamento, la legge federale designa il Parlamento cantonale come responsabile dell'indizione del referendum cantonale. In questo modo si vuole evitare che, in assenza di un regolamento, un Cantone sia impossibilitato a indire il referendum cantonale, alzando così l'ostacolo per tutti i Cantoni. Il Parlamento cantonale si riferisce al potere legislativo del Cantone (soggetto al diritto di voto), eletto direttamente dal popolo. La denominazione (Gran Consiglio, Consiglio cantonale, Consiglio del Land o Parlamento) è irrilevante. 33

Il messaggio non indica esplicitamente perché il diritto federale designi il Parlamento cantonale come soluzione di ripiego. L'argomentazione a favore di questo organo è che l'indizione di un referendum cantonale contro una legge federale ha un certo impatto sulle relazioni tra il Cantone e la Confederazione e deve quindi avere una forte legittimità democratica. Una risoluzione governativa non può raggiungere questo obiettivo nella stessa 34

misura. A sua volta, il termine di 100 giorni per il referendum cantonale va a sfavore dell'elettorato, il che rende difficile o impossibile una votazione interna cantonale tempestiva.

35 Ci si chiede se la decisione del Parlamento cantonale basata direttamente sull'art. 67 LDP possa essere sottoposta a referendum all'interno del Cantone se la legge cantonale lo prevede per il tipo di decisione corrispondente. Non è questo il caso. Se il regolamento federale sussidiario si applica perché la legge cantonale non disciplina (altrimenti) la competenza per il referendum cantonale, deve essere considerato come conclusivo. Ciò è supportato anche dal fatto che, altrimenti, l'intenzione del legislatore federale di abbassare gli ostacoli per il referendum cantonale per tutti i Cantoni sarebbe compromessa, perché una votazione intracantonale difficilmente potrebbe aver luogo in tempo.

Ringraziamenti: L'autore desidera ringraziare Rahel Freiburghaus e Christoph Lanz per la revisione e i preziosi commenti.

Autore: Dr. iur. Matthias Lanz, LL.M. (Cantab.), Assistente legale presso il Dipartimento delle finanze e dei comuni dei Grigioni, ex Assistente personale del Presidente della Conferenza dei governi cantonali, www.linkedin.com/in/matthiaslanz.

BIBLIOGRAFIA E I MATERIALI

Aubert Jean François, Considérations sur la réforme des droit populaires fédéraux, ZSR 113 (1994) S. 295–330 (zit.: Aubert, Réforme).

Aubert Jean-François, Kommentierung zu Art. 141 Cst., in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003 (zit. Aubert, Art. 141 Cst.).

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Bapst Erich/Schmitt Nicolas, Standesreferendum (Art. 89 II i.f. BV) – Le référendum cantonal (Art. 89 II i.f. CF), Gesetzgebungs-Bulletin = Bulletin de législation 4/1994, S. VI-XV.

Baumgartner Serge, Die Standesinitiative: Eine Untersuchung der rechtlichen und politischen Funktion dieses föderalistischen Mitwirkungsrechts, Basel 1980.

Besson Michel, Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen: Diskussion anhand der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur eidgenössischen Volksabstimmung über die biometrischen Pässe vom 17. Mai 2009, ZBJV 147/2011 S. 843–875.

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Biaggini Giovanni (Hrsg.), BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Botschaft betreffend die Abstimmung vom 12. Mai 1872 über die revidirte Bundesverfassung vom 24. Mai 1872, BBl 1872 II S. 358 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1872/2_358__, besucht am 22.8.2023 (zit. Botschaft 1872).

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 S. 6401 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111, besucht am 22.8.2023 (zit. Botschaft 2001).

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 I S. 1 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1_1_1, besucht am 22.8.2023 (zit. Botschaft 1996).

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff., https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10052767.pdf?id=10052767, besucht am 22.8.2023 (zit Botschaft 1993).

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I S. 1317 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313, besucht am 22.8.2023 (zit. Botschaft 1975).

Botschaft zur Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» vom 29.6.2005, BBl 2005 S. 4373 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2005/664, besucht am 22.8.2023 (zit. Botschaft 2005).

Braun Canisius, Historisches Kantonsreferendum: Resultat der interkantonalen Zusammenarbeit?, LeGes 2004/1, S. 171–187.

Bundeskanzlei, Verfügung Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz vom 27. September 2013 über die Umsetzung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten (FATCA-Gesetz): Nicht-Zustandekommen, 11.2.2014, BBl 2014 S. 1651 ff., https://

www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2014/258, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung FATCA-Gesetz).

Bundeskanzlei, Verfügung Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben: Zustandekommen, 10.10.2003, BBl 2003 S. 7056 f., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/1171, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung Kantonsreferendum Steuerpaket).

Bundeskanzlei, Verfügung Kantonsreferendum gegen das Strafgesetzbuch (Änderung vom 9. Oktober 1981, Gewaltverbrechen); Nichtzustandekommen, 26.2.1982, BBl 1982 I S. 492 ff., https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10048581.pdf?ID=10048581, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung Strafgesetzbuch).

Bundeskanzlei, Verfügung Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss vom 27. September 2013 über die Genehmigung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten: Nicht-Zustandekommen, 11.2.2014, BBl 2014 S. 1647 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2014/257, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung FATCA-Abkommen).

Bundeskanzlei, Verfügung Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss vom 19. Juni 2015 über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019. Nichtzustandekommen, BBl 2015 S. 8340 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2015/1994, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung Ressourcenausgleich).

Bundeskanzlei, Verfügung Referendum gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben: Zustandekommen, 24.10.2003, BBl 2003 S. 7269 f., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/1203, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung Volksreferendum Steuerpaket).

Bundeskanzlei, Verfügung Volksreferendum gegen das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987

über das Internationale Privatrecht, 1.6.1988, BBl 1988 II S. 1111 ff., https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10050761.pdf?

ID=10050761, besucht am 22.8.2023 (zit. Verfügung Internationales Privatrecht).

Bundesrat, Stellungnahme: Parlamentarische Initiative (Kommission 96.091 SR): Beseitigung von Mängeln der Volksrechte: Bericht vom 2. April 2001, BBl 2001 S. 6080 ff, https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2001/1021, besucht am 22.8.2023 (zit. Stellungnahme BR Volksrechte).

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004, 29. Juni 2004, BBl 2004 S. 3943 ff., https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2004/664, besucht am 22.8.2023 (zit. Bundesratsbeschluss Steuerpaket).

Bundi Caldelari Christina, Kommentierung zu Art. 58 KV/GR, in: Bänziger Mengiardi Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur et al. 2006.

Bundi Pirmin/Eberli Daniela/Bütikofer Sarah, Between Occupation and Politics: Legislative Professionalization in the Swiss Cantons, Swiss Political Science Review 23 (2016) I, S. 1–20, https://doi.org/10.1111/spsr.12228.

Buser Denise, Kantonales Staatsrecht: Eine Einführung für Studium und Praxis, 2. Aufl., Basel 2011.

Dardanelli Paolo/Mueller Sean, Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010, Publius: The Journal of Federalism 49 (2019) I, S. 138–165, https://doi.org/10.1093/publius/pjx056.

Ehrenzeller Kaspar/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G. Schmid/Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich / St. Gallen 2023.

Eidgenössische Finanzkontrolle, Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen
Koordination bei Föderalismusfragen, 12. Oktober 2021, https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_sicherheit_und_umwelt/justiz_und_polizei/19449/19449BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf, besucht am 22.8.2023.

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basler Kommentar, Basel 2015.

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bericht, Bern 1977, https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/ber-expkomm-d.pdf.download.pdf/ber-expkomm-d.pdf, besucht am 22.8.2023.

Fischer Alex, Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Vatter Adrian (Hrsg.), Föderalismusreform: Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz, Zürich 2006, S. 132–151.

Freiburghaus Rahel, Lobbyierende Kantone: Subnationale Interessenvertretung im Schweizer Föderalismus, Universität Bern, Bern 2023 (im Erscheinen).

Gassmann Jean-Luc/Schmitt Nicolas, Le référendum des cantons – «Standesreferendum», Gesetzgebungs-Bulletin = Bulletin de législation 4/2003, S. XV-XXVI.

Grisel Etienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. Aufl., Bern 2004 (zit.: Grisel, Traité).

Grisel Etienne, Kommentierung zu Art. 89 Abs. 2 aBV, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg-Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996 (zit. Grisel, Art. 89 Abs. 2 aBV).

Grisel Etienne, La question des demi-cantons, ZSR 99 (1980) S. 47–78 (zit. Grisel, Demi-cantons).

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, [1. Aufl.], Zürich 2000.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, https://doi.org/10.3256/978-3-03929-030-7.

Hanschel Dirk, Konfliktlösung im Bundesstaat: Die Lösung föderaler Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikte in Deutschland, den USA und der Schweiz, Tübingen 2012.

Kley Andreas, Verhältnis von Föderalismus und Demokratie, in: Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Band I, Zürich et al. 2020, S. 621–637.

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004.

Langer Lorenz, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, ZBl 118 (2017) S. 183–215.

Linder Wolf/Bolliger Christian/Rielle Yvan (Hrsg.), Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007, Bern 2010.

Lombardi Aldo, Kommentierung zu Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, [1. Aufl.], Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002.

Pedrazzini Luigi, Referendum dei cantoni contro il «pacchetto fiscale», in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), 20 Jahre KdK, Publikationen des Instituts für Föderalismus, Nr. 4, Bern 2013, S. 51–53.

Pirker Benedikt, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, AJP 2017, S. 1366–1381.

Platipodis-Bätschmann Bettina, Das Behördenreferendum in den Kantonen, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 209, Zürich 2013.

Saladin Peter, Bund und Kantone: Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, ZSR 103 (1984) S. 531–590.

Sciarini Pascal, More Power Balance, Less Consesus: Changes in the Decision-Making Structures over Time, in: Sciarini Pascal/Fischer Manuel/Traber Denise, Political Decision Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure, London 2015, S. 51–77.

Steinmann Gerold/Mattle Adrian, Kommentierung zu Art. 89 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler, Lorenz (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (Basler Kommentar), 3. Aufl., Basel 2018.

Tornay Schaller Bénédicte, Kommentierung zu Art. 141 Cst., in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire Romand, Basel 2021.

Vatter Adrian, Das politische System der Schweiz, 4. Aufl., Baden-Baden 2020.

Wili Hans-Urs, Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland: geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven: eine institutsbezogene Studie, Bern 1988

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 67a LDP

Un commentario di Matthias Lanz

CITAZIONE SUGGERITA

Matthias Lanz, Kommentierung zu Art. 67a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Lanz, N. XXX zu Art. 67a BPR.

Art. 67*a* Forma

La lettera del governo cantonale alla Cancelleria federale deve contenere le indicazioni seguenti:

a. l'atto normativo con la data di promulgazione da parte dell'Assemblea federale;

b. l'organo che domanda la votazione popolare in nome del Cantone;

c. le disposizioni di diritto cantonale disciplinanti la competenza in materia di referendum del Cantone;

d. la data e il risultato della decisione che chiede il referendum.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 771
II. Significato della disposizione 771
A. Aspetti generali 771
B. Confronto tra le leggi 771
III. Commento al testo della norma 771
A. Lettera (frase introduttiva) 771
B. Chiara citazione del decreto federale (lett. a) 772
C. Organo decidente (lett. b) 772
D. Disposizioni della legge cantonale (lett. c) 772
E. Data e risultato della decisione referendaria (lett. d) 773
F. Requisito normativo, non motivo di invalidità 774
Bibliografia et i Materiali 774

I. STORIA DELLE ORIGINI

L'art. 67a LDP - come gli artt. 67 e 67b LDP - deriva da una modifica della legge federale del 1996. Si rimanda pertanto al commento dell'art. 67 LDP. 1

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

L'art. 67a LDP contiene i requisiti formali per un referendum cantonale. Essi si applicano indipendentemente dal fatto che la richiesta di referendum sia basata sull'art. 67 LDP o sul diritto cantonale. Come nel caso di un'iniziativa popolare, la richiesta deve essere presentata per iscritto e deve specificare la legge da sottoporre a votazione. 2

B. Confronto tra le leggi

Cantoni in cui è previsto un referendum comunale hanno disposizioni sui requisiti formali paragonabili all'art. 67b LDP. Basilea Campagna richiede specificamente la designazione del comune capofila. I Grigioni e il Giura verificano il rispetto della scadenza e in generale dei requisiti formali. Lucerna ha requisiti formali specifici che sono molto simili all'art. 67b LDP e, inoltre, stabiliscono che deve essere designata una rappresentanza dei comuni. Soletta richiede, tra l'altro, un estratto del verbale e dichiara altrimenti applicabili, mutatis mutandis, le disposizioni sull'iniziativa popolare. Il Canton Ticino richiede la designazione di un rappresentante e per il resto fa riferimento alle disposizioni sul referendum popolare. Zurigo non prevede alcuna disposizione formale esplicita per il referendum comunale, ma richiede la designazione di un rappresentante. 3

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Lettera (frase introduttiva)

Secondo la frase introduttiva, il governo cantonale informa per iscritto la Confederazione che il Cantone sostiene un referendum cantonale. La designazione di questo organo nella legge federale è notevole, dato che la 4

norma sussidiaria dell'art. 67 LDP prevede che il Parlamento cantonale sia responsabile dell'indizione del referendum cantonale. Inoltre, quasi tutti i Cantoni hanno designato il Parlamento cantonale nella loro legge. Tuttavia, i governi rappresentano fondamentalmente i loro cantoni nei confronti del mondo esterno. Nel complesso, sarebbe stato più favorevole al federalismo non designare un organo specifico, ma parlare semplicemente di una "lettera del Cantone". Trattandosi di una disposizione normativa, una lettera che non provenisse dal governo cantonale, ma dall'organo responsabile dell'indizione del referendum cantonale, sarebbe stata comunque classificata come giuridicamente efficace.

5 Il destinatario della lettera è la Cancelleria federale, che stabilisce anche che il referendum cantonale ha avuto luogo.

B. Chiara citazione del decreto federale (lett. a)

6 Questa disposizione prevede che nella lettera vengano citati il titolo della legge e la data della decisione della Costituzione federale. Serve a identificare il decreto federale in questione al di là di ogni dubbio.

C. Organo decidente (lett. b)

7 La lettera deve indicare l'organo che richiede la votazione popolare a nome del Cantone. Ciò consente alla Cancelleria federale di verificare se il referendum cantonale proviene effettivamente dall'organo competente (cfr. lett. c). Secondo il messaggio, questo requisito formale è necessario perché la legge federale regolamenta l'organo responsabile del referendum cantonale solo in modo sussidiario.

D. Disposizioni della legge cantonale (lett. c)

8 La lettera deve contenere anche le disposizioni del diritto cantonale che regolano l'organo responsabile del referendum cantonale. Ciò consente alla Cancelleria federale di verificare se si tratta dello stesso organo che ha deciso il referendum cantonale (cfr. lett. b). Se non ci fosse un regolamento cantonale, la lettera dovrebbe indicarlo e fare riferimento all'art. 67 LDP.

E. Data e risultato della decisione referendaria (lett. d)

La lettera del Cantone deve contenere la data della decisione referendaria (data della decisione del Parlamento o del Governo cantonale o data della votazione popolare). Ciò consente alla Cancelleria federale di stabilire se la decisione è stata presa entro il termine del referendum. Tuttavia, per rispettare il termine è necessario che la Cancelleria federale riceva tempestivamente il documento. 9

Inoltre, secondo la lettera d), il Cantone deve indicare il risultato della decisione referendaria. Il messaggio non dice cosa si intenda esattamente. Si tratta solo dell'approvazione o del rifiuto di una petizione referendaria da parte dell'organo competente? Oppure il "risultato" è l'esito esatto della votazione (voti a favore, voti contrari e astensioni)? L'argomento contro la prima interpretazione è che una lettera in cui rimane aperto se un cantone presenta una petizione referendaria è difficilmente concepibile. Anche l'interpretazione secondo cui il Cantone deve comunicare alla Cancelleria federale il risultato esatto della votazione non è del tutto convincente. Il referendum cantonale può essere indetto da un Cantone oppure no: la situazione della maggioranza nella decisione è irrilevante. Inoltre, se il governo cantonale è l'organo competente, non è possibile divulgare alcun risultato della votazione, poiché ciò violerebbe il principio di collegialità. In pratica, la Cancelleria federale sembra dare per scontato che il risultato esatto della votazione sia da intendersi come risultato. Nel caso del successo del referendum cantonale contro il pacchetto fiscale, lo ha persino indicato nel decreto (tranne nel caso del Cantone di San Gallo, dove la decisione è stata presa dal governo cantonale). Nel caso del referendum cantonale fallito contro l'accordo FATCA, ha criticato l'assenza del "risultato della decisione del Gran Consiglio", sebbene abbia ovviamente interpretato la lettera del Canton Vallese come un referendum cantonale. Nel caso del referendum cantonale fallito contro la determinazione dei contributi di base del sistema di perequazione delle risorse, ha solo affermato che il "risultato della decisione referendaria" si rifletteva nelle lettere dei quattro cantoni. In ogni caso, il requisito minimo di forma è che la lettera indichi chiaramente che il Cantone richiede un referendum. 10

F. Requisito normativo, non motivo di invalidità

11 L'art. 67a LDP deve essere considerato una disposizione normativa. La sua violazione non è un motivo di invalidità indipendente. L'art. 67b cpv. 2 CPD non elenca la violazione di un requisito formale (secondo l'art. 67a CPD) come motivo di invalidità. Affinché una petizione referendaria sia invalida, deve esserci (anche) un motivo di invalidità ai sensi dell'art. 67b cpv. 2 LDP.

12 Il seguente esempio illustra la situazione giuridica: in un referendum cantonale fallito nel 2013 nel Canton Vallese, il Cantone ha menzionato l'accordo FATCA tra la Svizzera e gli Stati Uniti come oggetto, ma non la data del decreto federale (art. 67a lett. a LDP). Inoltre, mancavano le informazioni sulle disposizioni del diritto cantonale in materia di giurisdizione (art. 67a lett. c) e sull'esito della decisione referendaria (art. 67a lett. d). La Cancelleria federale ha lasciato espressamente aperta la questione se i requisiti formali previsti dalla legge federale fossero stati soddisfatti, poiché il quorum di otto cantoni non era stato comunque raggiunto. Tuttavia, allo stesso tempo ha decretato che "solo" il Canton Vallese aveva richiesto un referendum entro la scadenza, e quindi sembrava presumere la validità della petizione referendaria vallesana. Giustamente, perché non vi era alcun motivo di invalidità ai sensi dell'art. 67b cpv. 2 LDP: Il termine era stato rispettato (lett. a), l'organo cantonale competente aveva preso la decisione (che poteva essere verificata nonostante la mancata indicazione della base giuridica cantonale e del "risultato della decisione referendaria"; lett. b) ed era chiaro (nonostante l'assenza della data della decisione federale) per quale atto era stato richiesto il referendum (lett. c).

Ringraziamenti: L'autore desidera ringraziare Rahel Freiburghaus e Christoph Lanz per la revisione e i preziosi commenti.

Autore: Dr. iur. Matthias Lanz, LL.M. (Cantab.), assistente legale presso il Dipartimento delle Finanze e delle Comunità dei Grigioni, ex assistente personale del Presidente della Conferenza dei Governi Cantonali, www.linkedin.com/in/matthiaslanz.

BIBLIOGRAFIA ET I MATERIALI

Si veda la bibliografia e l'elenco dei materiali per il commento all'art. 67 LDP.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 67b LDP

Un commentario di Matthias Lanz

CITAZIONE SUGGERITA

Matthias Lanz, Kommentierung zu Art. 67b BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Lanz, N. XXX zu Art. 67b BPR.

Art. 67*b* Riuscita

[1] Trascorso il termine di referendum, la Cancelleria federale accerta se il referendum è appoggiato dal numero prescritto di Cantoni.

[2] Sono nulle le domande di referendum che:

a. non sono decise e depositate alla Cancelleria federale entro la scadenza del termine di referendum;

b. non sono state decise da un organo materialmente competente;

c. non consentono di identificare con certezza l'atto normativo federale sul quale è chiesta la votazione popolare.

[3] La Cancelleria federale notifica per scritto ai governi di tutti i Cantoni che hanno chiesto il referendum la decisione accertante la riuscita o la

non riuscita e la pubblica nel Foglio federale, indicando il numero delle domande valide e di quelle nulle.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 778
II. Significato della disposizione 778
A. Generale 778
B. Confronto tra le leggi 778
III. Commento al testo della norma 778
A. Esame (cpv. 1) 778
B. Istanze referendarie non valide (cpv. 2) 779
1. Mancato rispetto della scadenza referendaria (lett. a) 779
2. organo incompetente (lett. b) 779
3. Designazione dell'atto senza ambiguità (lit. c) 779
4. No: violazione dei requisiti formali 779
C. Decisione (cpv. 3) 780
Bibliografia e i materiali 781

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 L'art. 67b LDP - come gli artt. 67 e 67a LDP - deriva da una modifica della legge federale del 1996. Si rimanda pertanto al commento dell'art. 67 LDP.

2 Va ricordato in particolare che l'art. 67b cpv. 1 LDP è stato leggermente modificato nel 2002. Secondo la versione del 1996, la Cancelleria federale doveva stabilire se il referendum era stato indetto dal numero richiesto di "cantoni o semicantoni". In seguito alla modifica del 2002, i "mezzi cantoni" non sono più menzionati nel testo della norma. Il motivo è che il termine non compare più nella Costituzione federale dopo la revisione totale del 1999.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

3 L'art. 67b della LDP disciplina la competenza a esaminare se un referendum cantonale è stato indetto (cpv. 1), i motivi di invalidità (cpv. 2) e l'apertura della decisione (cpv. 3).

B. Confronto tra le leggi

4 I Cantoni in cui si svolge un referendum comunale hanno disposizioni paragonabili all'art. 67b LDP per l'esame dei requisiti formali. Nel Cantone dei Grigioni, ad esempio, l'ufficio anagrafe controlla i documenti. Nel caso di un referendum cantonale, invece, la responsabilità spetta alla Cancelleria federale e non al Consiglio federale in quanto governo.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Esame (cpv. 1)

5 Dopo la scadenza del termine di 100 giorni per il referendum ai sensi dell'art. 141 cpv. 1 Cost. la Cancelleria federale esamina se il numero di Cantoni richiesto ha effettuato il referendum cantonale. La disposizione corrisponde, mutatis mutandis, a quella del referendum popolare.

Il quorum di otto cantoni deriva dall'art. 141 cpv. 1 Cost. Tutti i Cantoni contano come un insieme. 6

Il referendum cantonale - come il referendum popolare - non può essere ritirato (art. 59b LDP). 7

B. Istanze referendarie non valide (cpv. 2)

La legge prevede tre motivi alternativi per cui una petizione referendaria di un Cantone può essere invalida. Una petizione referendaria non valida non viene conteggiata per il raggiungimento del quorum di otto cantoni. 8

1. Mancato rispetto della scadenza referendaria (lett. a)

Una petizione referendaria è invalida se l'organo cantonale competente decide su di essa solo dopo la scadenza del periodo referendario di 100 giorni. Tuttavia, la decisione da sola non rispetta il termine. Secondo la lettera a, la petizione referendaria deve anche essere "presentata" alla Cancelleria federale entro il termine. Ai sensi dell'art. 59a LDP, ciò significa che la petizione deve pervenire alla Cancelleria federale prima della scadenza del termine e la data del timbro postale non è sufficiente. 9

2. organo incompetente (lett. b)

Una petizione referendaria decisa da un organo non competente in materia non è valida. La Cancelleria federale verifica in particolare, sulla base delle informazioni di cui all'art. 67a lett. b e c LDP, se l'organo che ha deciso di indire il referendum cantonale è anche l'organo effettivamente competente. In caso contrario, la petizione referendaria non è valida. 10

3. Designazione dell'atto senza ambiguità (lit. c)

Se non è chiaro quale decreto federale debba essere messo in votazione, la petizione referendaria non è valida. 11

4. No: violazione dei requisiti formali

La violazione dei requisiti formali dell'art. 67a CPD non è menzionata nell'art. 67b cpv. 2 e non è quindi un motivo indipendente di invalidità. 12

C. Decisione (cpv. 3)

13 La Cancelleria federale (e non il Consiglio federale) è responsabile di decidere se un referendum cantonale è valido o meno. I Cantoni che hanno presentato una richiesta di referendum devono avere il diritto di essere ascoltati. La Cancelleria federale rende nota la decisione con un decreto.

14 La Cancelleria federale decide in merito a un eventuale referendum popolare sulla stessa legge con una sentenza separata. Le firme degli aventi diritto di voto e i voti cantonali non vengono conteggiati insieme.

15 La decisione viene comunicata per iscritto ai governi di tutti i Cantoni che hanno promosso il referendum. Non è prevista una notifica diretta ai Cantoni che non hanno partecipato al referendum cantonale. Poiché, ai sensi dell'art. 67a LDP, il governo cantonale invia la lettera con la richiesta di referendum, la decisione viene comunicata anche al governo cantonale.

16 L'opinione pubblica viene informata tramite la pubblicazione della decisione nel Foglio federale. Viene indicato il numero di petizioni referendarie cantonali valide e non valide. In caso di successo del referendum cantonale contro il pacchetto fiscale, la Cancelleria federale indica anche, in particolare, le date delle lettere dei Cantoni, le basi giuridiche cantonali, gli organi cantonali decisori, le date delle decisioni e i risultati della votazione (nel Parlamento cantonale). Nel caso in cui il referendum cantonale non si tenga, è necessario presentare un ricorso.

17 La decisione della Cancelleria federale sul mancato svolgimento di un referendum cantonale può essere impugnata presso il Tribunale federale ai sensi dell'art. 80 cpv. 2 frase 1 LDP. Il termine di ricorso è di 30 giorni. Tra i Cantoni, solo quelli che hanno avviato il referendum cantonale sono autorizzati a presentare ricorso. In base alla loro petizione referendaria, questi cantoni soddisfano i requisiti per il diritto di ricorso. Gli altri, invece, non hanno il diritto di ricorrere, perché i Cantoni non hanno diritto di voto in un referendum indetto da un referendum cantonale. Il ricorso è possibile anche se il quorum del referendum cantonale è chiaramente mancato. Se la Cancelleria federale stabilisce che il referendum cantonale ha avuto luogo, non è possibile presentare ricorso.

Ringraziamenti: L'autore desidera ringraziare Rahel Freiburghaus e Christoph Lanz per la revisione e i preziosi commenti.

Autore: Dr. iur. Matthias Lanz, LL.M. (Cantab.), assistente legale presso il Dipartimento delle Finanze e dei Comuni dei Grigioni, ex assistente personale del Presidente della Conferenza dei Governi cantonali, www.linkedin.com/in/matthiaslanz.

BIBLIOGRAFIA E I MATERIALI

Si veda la bibliografia e l'elenco dei materiali per il commento all'art. 67 LDP.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 73 LDP

Un commentario di Corsin Bisaz

CITAZIONE SUGGERITA

Corsin Bisaz, Commentario all'art. 73 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Bisaz, art. 73 LDP N. XXX.

Art. 73 Ritiro

[1] Ogni iniziativa popolare può essere ritirata dal comitato d'iniziativa. La dichiarazione di ritiro, per essere vincolante, deve essere firmata dalla maggioranza assoluta dei membri del comitato d'iniziativa aventi ancora diritto di voto.

[2] Il ritiro è ammesso fintantoché il Consiglio federale non abbia stabilito la votazione popolare. La Cancelleria federale invita prima il comitato d'iniziativa a comunicarle la sua decisione e gli impartisce un breve termine di risposta.

[3] L'iniziativa che riveste la forma di proposta generale non può più essere ritirata, approvata che sia dall'Assemblea federale.

STRUTTURA

I. Storia dell'origine 785
II. Significato della disposizione 786
A. Aspetti generali 786
B. Confronto tra le leggi 787
III. Commento 788
A. Cpv. 1 788
1. Qualsiasi iniziativa popolare 788
2. Il comitato d'iniziativa 788
3. Il diritto di recesso 789
4. La dichiarazione di ritiro 790
B. Cpv. 2 790
1. Punto nel tempo 790
2. Procedura 791
C. Cpv. 3 791
D. Questioni particolari: il ritiro come oggetto di ricorso in materia di diritto di voto 792
Bibliografia 793

I. STORIA DELL'ORIGINE

La legge federale del 27 gennaio 1892 sulla procedura per i referendum e le votazioni sulla revisione della Costituzione federale non prevedeva ancora il diritto di revoca per le iniziative popolari. Tuttavia, nella pratica, già all'inizio del XX secolo gli autori delle petizioni popolari si riservavano spesso il diritto di ritiro con una clausola di ritiro sul modulo di firma. Le autorità accettavano questa procedura. Il fatto che il diritto di recesso fosse riconosciuto a livello cantonale, in particolare nel Cantone di Zurigo, ha avuto un ruolo importante. La sua ammissibilità è stata contestata dalla dottrina. Per Stüssi, era nella natura delle cose che un'iniziativa popolare non potesse essere ritirata. Anche Burckhardt e, dopo di lui, Büeler e Waldkirch erano dell'opinione che un'iniziativa popolare nata dovesse essere sottoposta a referendum; una "presentazione condizionata" era inammissibile per mancanza di una base giuridica sufficiente. Fleiner/Giacometti, invece, sostenevano che "non ci si può aspettare che i promotori insistano su un'iniziativa che poi non vogliono più". 1

Con la revisione del 5 ottobre 1950, la suddetta legge federale è stata modificata nel senso che "[i] promotori di un'iniziativa popolare [...] possono autorizzare alcuni firmatari a ritirare l'iniziativa popolare a favore di un controprogetto dell'Assemblea federale o senza riserve" (art. 4 cpv. 4). Contrariamente a quanto previsto dal Consiglio federale nel suo progetto, l'Assemblea federale ha deciso che i firmatari autorizzati a presentare una dichiarazione di ritiro devono essere indicati sul modulo di firma (rev. art. 4 cpv. 2 n. 2). L'Assemblea federale si è astenuta dall'autorizzare un "comitato d'iniziativa" perché, come sostenuto dal Consiglio degli Stati, "aucune disposition de loi ne prévoyait l'existence de ce comité, sa nature juridique et son fonctionnement". Un'iniziativa può essere avviata anche senza il consenso di un comitato". La competenza dei firmatari autorizzati dopo la presentazione dell'iniziativa popolare dovrebbe essere limitata anche al ritiro. In assenza di una disposizione di legge, non era chiaro con quale maggioranza dovesse essere presa la decisione di ritiro. 2

Con la risoluzione del 23 marzo 1962, la questione fu trasferita a due nuovi atti federali. Le disposizioni sulla deliberazione delle iniziative da parte dell'Assemblea federale furono incorporate nella "Legge sulle transazioni commerciali". La "Legge sulle iniziative" fu creata per le disposizioni di 3

particolare interesse per i “cittadini come iniziatori”. È stato chiarito che ogni clausola di recesso deve essere riportata su ogni modulo di firma, compresi i nomi e gli indirizzi delle persone autorizzate a recedere (art. 4 cpv. 3). Per la delibera di recesso è richiesta la maggioranza dei due terzi delle persone autorizzate (art. 4 cpv. 3). L'ammissibilità di un ritiro era inoltre limitata alla data in cui il Consiglio federale programma la votazione o, se l'Assemblea federale approva un'iniziativa popolare sotto forma di proposta generale, fino alla delibera di approvazione (art. 4 cpv. 4).

4 Con l'introduzione della LDP il 17 dicembre 1976, l'Assemblea federale ha semplificato la possibilità per il comitato d'iniziativa - ora obbligatoria - di ritirare un'iniziativa popolare abbassando il quorum: La maggioranza semplice era ora sufficiente (art. 73 cpv. 1). Inoltre, una lista di firme doveva contenere una clausola di ritiro incondizionata (art. 68 lett. c).

5 Con la modifica parziale della LDP del 21 giugno 1996, la disposizione ha assunto la formulazione attuale. Su suggerimento del Consiglio federale, l'Assemblea federale ha chiarito che la partecipazione a un comitato d'iniziativa richiede il diritto di voto (art. 73 cpv. 1), poiché il ritiro di un'iniziativa è un diritto politico. Inoltre, la formulazione dovrebbe fornire chiarezza in merito alla determinazione della maggioranza richiesta per il ritiro nel caso in cui i membri si ritirino dal comitato d'iniziativa. Inoltre, la Cancelleria federale è tenuta a invitare per iscritto ciascun comitato di un'iniziativa popolare completamente formulata a decidere sul ritiro dell'iniziativa prima che il Consiglio federale organizzi il referendum (art. 73 cpv. 2).

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

6 Chiunque presenti un'iniziativa deve poterla anche ritirare. La necessità di questa disposizione si basa principalmente sulla possibilità che il Parlamento accolga gli iniziativisti con un controprogetto diretto o un controprogetto indiretto. Storicamente, questo aspetto era in primo piano, poiché la procedura con il divieto del doppio “sì” penalizzava l'iniziativa popolare in caso di controproposta. Il diritto di ritiro consente il dialogo tra il Parlamento e il comitato d'iniziativa, tipico del sistema svizzero di democrazia diretta, al fine di trovare un compromesso. Data l'imprevedibilità dei referendum, ciò

può essere nell'interesse del Parlamento, degli iniziativisti e, in ultima analisi, soprattutto degli elettori. Il ritiro di un'iniziativa popolare può anche tenere conto delle mutate circostanze giuridiche e politiche (mancanza di obiettività) ed evitare che una votazione non vada a buon fine. Sebbene non fosse originariamente previsto, il diritto di revoca si è affermato.

Poiché il diritto di ritiro non può essere esercitato da tutti i singoli promotori (sostenitori dell'iniziativa popolare), il comitato d'iniziativa è autorizzato per legge a ritirare l'iniziativa popolare. Come sviluppato nella pratica in una fase iniziale, è necessario inserire una clausola di ritiro nel modulo di firma (cfr. art. 68 cpv. 1 lett. c ed e LDP), che autorizzi il comitato d'iniziativa a ritirare l'iniziativa. 7

L'autorizzazione al ritiro è il diritto più importante del comitato d'iniziativa. Gli dà la possibilità di utilizzare l'iniziativa popolare come merce di scambio nei negoziati su eventuali compromessi con il Parlamento. Il ruolo politico del comitato d'iniziativa dopo la presentazione dell'iniziativa popolare dipende essenzialmente dal diritto di ritiro; non appena non può più esercitare il diritto di ritiro, termina anche il suo ruolo di rappresentante della petizione d'iniziativa. Tuttavia, ciò non significa che i membri del comitato d'iniziativa non possano esercitare un'influenza politica sulla successiva legislazione di attuazione; chi ha promosso un'iniziativa popolare ha anche la possibilità di vincere un referendum contro la legislazione di attuazione in questione. 8

Secondo le statistiche della Cancelleria federale, al 1° novembre 2024 sono state ritirate in totale 108 iniziative popolari federali, di cui 29 a favore di un controprogetto, 46 a favore di un controprogetto indiretto e 33 per altri motivi. Dal 2000, sono state ritirate in totale 41 iniziative popolari, di cui 10 a favore di un controprogetto, 19 a favore di un controprogetto indiretto e 12 per altri motivi. 9

B. Confronto tra le leggi

Il diritto di ritiro è tipicamente concesso dalla legge o dalla costituzione anche per le iniziative popolari a livello cantonale e comunale. Questo può variare, in particolare per quanto riguarda la persona giuridica (uno o più “primi firmatari”; persona/e indicata/e sul modulo di firma). In alcuni casi, gli autori possono anche prevedere una propria procedura di ritiro sul modulo di firma; in particolare, il quorum per una dichiarazione di ritiro è probabilmente 10

influenzato dalla libertà di regolamentazione. La maggior parte dei cantoni stabilisce che un'iniziativa popolare deve avere una clausola di ritiro. Se tale clausola non è vietata dal diritto cantonale o comunale, è ammessa.

III. COMMENTO

A. Cpv. 1

1. Qualsiasi iniziativa popolare

11 Possono essere ritirate "tutte le iniziative popolari", cioè sia quelle per una revisione totale (art. 138 Cost.) sia quelle per una revisione parziale del Cost. La forma dell'iniziativa popolare (proposta generale o progetto elaborato) è irrilevante. Nel caso di iniziative per una revisione totale della Cost. il ritiro riguarda la votazione preliminare sull'opportunità di avviare una procedura di revisione totale.

12 Il ritiro di un'iniziativa popolare presuppone che essa sia stata realizzata. Da un punto di vista dogmatico, prima che un'iniziativa popolare si realizzi, possono essere ritirate le firme; successivamente, può essere ritirata solo l'iniziativa popolare stessa. Per ragioni pragmatiche, tuttavia, non è necessario che sia accertata la realizzazione di un'iniziativa ai sensi dell'art. 72 LDP per poter ritirare un'iniziativa presentata ai sensi dell'art. 73 LDP. Non è nemmeno necessario che l'iniziativa popolare sia dichiarata valida per poter essere ritirata; la categorizzazione sistematica un po' particolare del diritto di ritiro prima della disposizione sul controllo della validità dell'iniziativa popolare (art. 75 LDP) è probabilmente legata a questa considerazione.

2. Il comitato d'iniziativa

13 Il comitato d'iniziativa è autorizzato per legge a ritirare la "sua" iniziativa popolare. Il comitato d'iniziativa è composto da un minimo di sette a un massimo di 27 "autori dell'iniziativa" che hanno diritto di voto e i cui nomi e indirizzi sono riportati sulla lista delle firme. Questa definizione vincolante della sua composizione e la concessione del diritto di recesso suggeriscono che il comitato d'iniziativa dovrebbe essere classificato come un'associazione di diritto pubblico di persone.

3. Il diritto di recesso

Il diritto politico di sottoporre una proposta al processo decisionale democratico con un'iniziativa popolare include il diritto di ritirare tale proposta (l'iniziativa popolare). Il ritiro è l'atto contrario alla presentazione di un'iniziativa popolare. L'art. 73 LDP autorizza il comitato d'iniziativa in quanto tale (a maggioranza) a ritirare la “propria” iniziativa popolare a nome dei firmatari. Il diritto di ritiro concesso è quindi un diritto politico ai sensi dell'art. 34 cpv. 1 Cost. 14

Il diritto di ritirare un'iniziativa popolare presentata è “un diritto molto esteso la cui base legittimante e giuridica è sottile”: il comitato d'iniziativa può decidere se aderire all'iniziativa popolare ed esercitare così un diritto politico di almeno 100.000 elettori. Un'interpretazione restrittiva di questo diritto è quindi giustificata. La Cancelleria federale è tenuta a verificare con estrema attenzione se le condizioni per il ritiro sono soddisfatte in ogni caso. 15

In linea di principio, il comitato d'iniziativa è politicamente libero di ritirare la propria proposta. Di conseguenza, i firmatari non hanno il diritto di chiedere che l'iniziativa popolare sostenuta non venga ritirata. Allo stesso tempo, il comitato d'iniziativa non può essere obbligato a ritirare l'iniziativa popolare. A mio avviso, in base all'art. 34 della Cost. tutti gli elettori hanno il diritto di chiedere che i membri del comitato d'iniziativa prendano liberamente la decisione di ritirare l'iniziativa. A mio avviso, la revoca può persino costituire un abuso di diritto, ad esempio se viene effettuata in cambio di vantaggi a favore dei membri del comitato d'iniziativa. La dottrina prevalente, invece, fa riferimento alla libertà politica del comitato d'iniziativa, probabilmente anche in considerazione della difficoltà di fornire tale prova. 16

Il ritiro parziale di un'iniziativa popolare (ad esempio, solo un paragrafo dell'articolo proposto della Cost.) non è possibile, poiché costituirebbe un'interferenza non autorizzata con il testo dell'iniziativa. È quindi esclusa la possibilità di contrattare tra il Parlamento e il comitato d'iniziativa sulla formulazione del testo dell'iniziativa; i compromessi devono essere ricercati attraverso il controprogetto diretto o il controprogetto indiretto del Parlamento. 17

Poiché l'iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione federale ha lo scopo di avviare una procedura di revisione e non una proposta sostanziale, può essere sostenuta per diverse ragioni, anche contraddittorie. In 18

questo contesto, l'autorizzazione al ritiro a favore del comitato d'iniziativa appare particolarmente debole.

4. La dichiarazione di ritiro

19 Per poter ritirare la "propria" iniziativa popolare con effetto legale, il comitato d'iniziativa deve presentare una dichiarazione di ritiro. Riceve una bozza di dichiarazione di ritiro dalla Cancelleria federale. La dichiarazione di ritiro deve essere firmata dalla maggioranza assoluta dei membri del comitato d'iniziativa ancora aventi diritto di voto al momento della decisione. In questo modo si escludono le situazioni di stallo e non sono più necessarie le maggioranze qualificate.

20 La dichiarazione di ritiro è indirizzata alla Cancelleria federale. Il ritiro deve essere incondizionato (eccezione: ritiro condizionato a favore di un controprogetto indiretto ai sensi dell'art. *73a* cpv. 2 LDP). Il ritiro non deve essere motivato e, in linea di principio, è giuridicamente irrilevante.

21 Se il recesso in una dichiarazione di recesso è quindi subordinato a condizioni diverse da quelle a favore di una controproposta indiretta, la dichiarazione di recesso in questione non è valida. Se il consenso di un membro del comitato d'iniziativa al ritiro è legato a tali altre condizioni, a mio avviso anche questo non è valido - il che ha un effetto sulla dichiarazione di ritiro solo se la maggioranza assoluta dei membri a favore viene meno.

B. Cpv. 2

1. Punto nel tempo

22 Al fine di garantire al comitato d'iniziativa una libertà d'azione politica il più a lungo possibile e al contempo la certezza del diritto per quanto riguarda l'organizzazione del referendum, il ritiro può essere effettuato fino alla data in cui il Consiglio federale fissa la data del referendum o fino alla scadenza del termine concesso in precedenza. Una rinuncia dichiarata in un momento successivo sarebbe irrilevante.

23 Se il Tribunale federale annulla una votazione federale su un'iniziativa popolare, anche il diritto di recesso rivive fino alla fissazione di una nuova data per la votazione; questo perché l'art. 34 Cost. non concede agli elettori il diritto a una nuova votazione popolare né li protegge dal ritiro di un'iniziativa

popolare. Questo è stato il caso della votazione sull'iniziativa popolare “Per il matrimonio e la famiglia - contro la pena matrimoniale”, che il Tribunale federale ha annullato a causa di carenze informative successivamente riconosciute. Di conseguenza, il comitato d'iniziativa ha ritirato l'iniziativa popolare, rendendo superfluo un secondo referendum.

2. Procedura

Prima che il Consiglio federale organizzi il referendum, la Cancelleria federale fornisce al comitato d'iniziativa un modulo contenente una bozza di dichiarazione di ritiro insieme a una bozza di firma. Il modello di tale progetto si trova nell'allegato all'Ordinanza sui diritti politici del 24 maggio 1978 (ODP; RS 161.11). Il comitato d'iniziativa non è obbligato a utilizzarlo per la dichiarazione di ritiro. In ogni caso, la dichiarazione di ritiro deve indicare che le condizioni per il ritiro sono state soddisfatte. 24

Il comitato d'iniziativa deve presentare la sua decisione di ritiro alla Cancelleria federale entro dieci giorni, corredata di tutte le firme necessarie dei suoi membri. 25

Il ritiro giuridicamente valido è irrevocabile. Ha l'effetto di rendere l'iniziativa popolare irrilevante per le autorità e di chiudere la procedura da essa avviata. 26

L'attuale regolamento ha lo svantaggio di non poter garantire che la maggioranza richiesta dei membri del comitato d'iniziativa abbia sostenuto il ritiro al momento della presentazione o in un momento precedente. Pertanto, i membri devono avere la possibilità di revocare il loro sostegno alla revoca finché questa non è ancora stata presentata. I membri del comitato d'iniziativa devono essere informati immediatamente del ricevimento della dichiarazione di ritiro, in modo da poter reagire a eventuali manipolazioni. 27

28 Il ritiro viene pubblicato sulla Gazzetta federale.

C. Cpv. 3

Se l'Assemblea federale approva un'iniziativa popolare sotto forma di proposta generale, accetta il mandato di attuazione e si impegna quindi ad attuare fedelmente la richiesta di iniziativa. L'approvazione dell'iniziativa popolare sotto forma di proposta generale da parte dell'Assemblea federale è vincolante 29

e definitiva; l'Assemblea federale non può né tornare indietro né recedere dalla sua decisione in merito.

30 Da questo momento in poi non c'è più alcun margine di manovra per negoziare compromessi con il comitato d'iniziativa, ma quest'ultimo ha esaurito il suo compito con l'approvazione dell'iniziativa popolare da parte dell'Assemblea federale e non può più disporne. Di conseguenza, il comitato d'iniziativa non ha più la possibilità di ritirare l'iniziativa popolare, come espressamente previsto dall'art. 73 cpv. 3 LDP.

31 Lo stesso deve valere se l'elettorato ha accettato un'iniziativa popolare sotto forma di proposta generale nella votazione preliminare. In questo caso, il mandato per l'attuazione è conferito dall'elettorato; l'autorizzazione del comitato d'iniziativa è limitata al ritiro a nome dei firmatari dell'iniziativa popolare e non si estende quindi all'elettorato.

D. Questioni particolari: il ritiro come oggetto di ricorso in materia di diritto di voto

32 Il Tribunale federale deduce dall'art. 29a Cost. e dall'art. 189 cpv. 1 lett. f Cost. che, nonostante la mancanza di una base nella LDP, il ritiro di un'iniziativa popolare può essere oggetto di un ricorso in materia di diritto di voto anche davanti al Tribunale federale. L'art. 80 cpv. 2 e 3 LDP si applica per analogia. Non è stato stabilito se la decisione di ritiro del comitato d'iniziativa o la pubblicazione della Cancelleria federale in merito al ritiro, che deve essere qualificata come una sentenza, possano essere oggetto di ricorso. Secondo l'opinione espressa in questa sede, entrambe sono impugnabili in base all'art. 82 lett. c LTF, poiché si basano sul diritto pubblico e riguardano il diritto di voto: Con il ritiro, il comitato d'iniziativa esercita un diritto politico; la decisione della Cancelleria federale stabilisce il valido esercizio del diritto di ritiro e lo pubblica ufficialmente. Il mancato rispetto dell'art. 73 LDP può quindi violare i diritti politici degli elettori e deve essere contestato. In pratica, la questione dell'oggetto della contestazione dovrebbe essere raramente rilevante, in quanto la maggior parte degli elettori e quindi degli aventi diritto al ricorso dovrebbero venire a conoscenza del ritiro solo con la pubblicazione della dichiarazione di ritiro ai sensi dell'art. 77 cpv. 2 LDP, il che significa che questo atto farebbe scattare il termine.

BIBLIOGRAFIA

Amstad Eduard, Referendum und Initiative, in: Hangartner Yvo, Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, St. Gallen 1978, 91–116.

Aubert Jean-François, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuenburg 1967.

Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874, Basel 1987-1996 (= Komm BV 1874).

Auer Andreas, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, ZSR 1984 II, 1–110.

Auer Andreas, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987 (= Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève).

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Bisaz Corsin, Das Initiativkomitee, in: Good/Platipodis, FS Auer, Bern 2013, 135–148.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Habilitationsschrift Universität Zürich [2018], Zürich/St. Gallen 2020 (= Bisaz, Direktdemokratische Instrumente).

Büeler Heinrich, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, Dissertation Universität Zürich, Winterthur 1925.

Burckhardt Walther, Une nouvelle forme de l'initiative constitutionnelle fédérale, ZBJV 1908, 7–10.

Burckhardt Walther, Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Frauenfeld 1930/31.

Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023 (= SGK BV^4).

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Glaser Andreas, Kommentar zu Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.10.2020, 1C_105/2020 und 1C_129/2020 (publ. als BGE 147 I 206), ZBl 2021, 226–242.

Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht: Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013 (= Good/Platipodis, FS Auer).

Grisel Etienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. Aufl., Bern 2004.

Hangartner Yvo (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Referate und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses vom 14.10.1977, St. Gallen 1978.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (= Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (= Hangartner et al., Die demokratischen Rechte).

Hefti-Spoerry Ursula, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, Dissertation Universität Zürich [1958], Goldach 1959.

Helbling Michael René, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, Dissertation Universität Zürich, Zürich 2020.

Jacquemoud Camilla, Les initiants et leur volonté, La notion de volonté des initiants et la délimitation de son influence sur le processus d'initiative populaire, Dissertation Universität Freiburg i.Ue., Genf/Zürich 2022 (= Jacquemoud, Les initiants).

Kuoni Beat, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz, Dissertation Universität Zürich [2014], Zürich 2015 (= Kuoni, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie).

Saile Peter/Burgherr Marc, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Gezeigt am Beispiel der Stadt Zürich, Zürich 2011.

Seferovic Goran, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Habilitationsschrift Universität Zürich [2017], Bern 2018.

Seferovic Goran, Rückzug einer Volksinitiative nach aufgehobener Volksabstimmung, Besprechung des Urteils des Bundesgerichts 1C_105/2020, 1C_129/2020 vom 7.10.2020 i.S. Rückzug der Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» (zur Publikation bestimmt), sui generis 2021, 37–43 (= Seferovic, Rückzug).

Stüssi Heinrich, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen, Zürich 1893.

Tornay Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge, L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Dissertation Universität Genf, Genf 2008.

Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Habilitationsschrift Universität Bern [1994], Basel 1995.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Von Arx Nicolas, Ähnlich, aber anders, Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz, Genf/Basel/München 2002.

Waldkirch Eduard von, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, nach dem Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone, Bern 1918.

Zeller Franz/Lienhard Andreas/Tschannen Pierre/Tschentscher Axel, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2020 und 2021, ZBJV 2021, 565–622 (= Zeller et al., Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2020 und 2021).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 73a LDP

Un commentario di Corsin Bisaz

CITAZIONE SUGGERITA

Corsin Bisaz, Commentario all'art. 73a LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Bisaz, art. 73a LDP N. XXX.

Art. 73*a* Ritiro incondizionato e ritiro condizionato

[1] Il ritiro di un'iniziativa popolare è di norma incondizionato.

[2] Tuttavia, se al più tardi il giorno del voto finale sull'iniziativa popolare l'Assemblea federale ha adottato un controprogetto indiretto sotto forma di legge federale, il comitato d'iniziativa può ritirare la propria iniziativa sotto espressa condizione che il controprogetto indiretto non sia respinto in votazione popolare.

[3] Il ritiro condizionato ha effetto appena:

a. il termine di referendum contro il controprogetto indiretto sia trascorso infruttuosamente;

b. la non riuscita della domanda di referendum contro il controprogetto indiretto sia stata validamente accertata; o

c. il Consiglio federale, in caso di referendum, abbia omologato secondo l'articolo 15 capoverso 1 il risultato della votazione popolare in cui il controprogetto indiretto è stato accettato.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 800
II. Significato della disposizione 800
A. Aspetti generali 800
B. Confronto giuridico 801
III. Commento 801
A. Sistema 801
B. Cpv. 1 802
C. Cpv. 2 802
1. "Controprogetto indiretto" 802
2. Tempistica del ritiro 804
3. Forma di ritiro condizionato 804
4. Procedura per il ritiro condizionato 804
D. Cpv. 3 805
1. Cpv. a e cpv. b 805
2. Cpv. c 806
Bibliografia 806

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 Una volta riconosciuta la possibilità di ritirare incondizionatamente un'iniziativa popolare, è emerso che la regolamentazione giuridica non era soddisfacente sotto tutti i punti di vista. L'Assemblea federale ha accolto in varie occasioni i comitati d'iniziativa con proposte legislative indirette (un tempo dette "sostanziali"). "Per evitare di diventare una pedina nelle mani di comitati d'iniziativa mutevoli", l'Assemblea federale ha spesso aggiunto a queste un ordine di pubblicazione condizionale, 'secondo il quale il controprogetto indiretto doveva essere pubblicato nel Foglio federale (e quindi far scattare il periodo di referendum) non appena l'iniziativa popolare fosse stata ritirata o respinta dal popolo e dai Cantoni'. Tuttavia, in assenza della possibilità di un ritiro condizionato, vi era il rischio che il comitato d'iniziativa non ritirasse l'iniziativa a titolo precauzionale o che venisse indetto un referendum contro un controprogetto indiretto a titolo precauzionale, entrambi i casi potevano portare a situazioni insoddisfacenti.

2 La possibilità di un ritiro condizionato di un'iniziativa popolare a favore di un controprogetto indiretto da parte dell'Assemblea federale risale a un'iniziativa parlamentare del 18 dicembre 2008. Questa è stata motivata da un caso specifico di applicazione (controprogetto indiretto all'iniziativa popolare "Acqua viva"). La modifica è stata adottata il 25 settembre 2009 ed è entrata in vigore il 1° febbraio 2010.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

3 Oltre al ritiro incondizionato, già previsto dall'art. 73 LDP, l'art. *73a* LDP consente anche il ritiro condizionato a favore di un controprogetto indiretto sotto forma di legge federale. Tali controproposte indirette sono ammesse nei settori in cui l'Assemblea federale è autorizzata a elaborare una legge federale sulla base del suo potere legislativo generale ai sensi dell'art. 160 cpv. 1 Cost. e il Consiglio federale è autorizzato a elaborare una legge federale sulla base del suo diritto di iniziativa ai sensi dell'art. 181 Cost.

4 Il significato politico del controprogetto indiretto combinato con il ritiro condizionato di un'iniziativa popolare non deve essere sottovalutato. Le

iniziative popolari per una revisione parziale della Costituzione federale possono essere utilizzate per convincere l'Assemblea federale a elaborare o modificare una legge federale secondo determinate linee. Con il controprogetto indiretto, l'Assemblea federale può cercare soluzioni alternative a livello legislativo alle questioni affrontate dall'iniziativa popolare. In una certa misura, questa possibilità di ritiro condizionato può compensare la mancanza di un'iniziativa legislativa a livello federale.

La possibilità di ritiro condizionato delle iniziative popolari ha conferito maggiore forza vincolante e struttura al braccio di ferro politico tra i comitati d'iniziativa e l'Assemblea federale. Di conseguenza, l'Assemblea federale non diventa dipendente dal comitato d'iniziativa popolare e quest'ultimo non corre il rischio unilaterale che il controprogetto indiretto alla sua iniziativa popolare fallisca con il ritiro condizionato dell'iniziativa popolare. La soluzione trovata è nell'interesse di tutte le parti coinvolte. 5

L'importanza pratica del ritiro condizionato è dimostrata in modo impressionante dalle statistiche della Cancelleria federale. Secondo queste statistiche, al 1° novembre 2024 sono state ritirate in totale 108 iniziative popolari federali su 367, di cui 29 a favore di un controprogetto, 46 a favore di un controprogetto indiretto e 33 per altri motivi. Dal 2000, sono state ritirate in totale 41 iniziative popolari, di cui 10 a favore di un controprogetto, 19 a favore di un controprogetto indiretto e 12 per altri motivi. 6

B. Confronto giuridico

In generale, la situazione giuridica del diritto di revoca nei Cantoni corrisponde ampiamente a quella della Confederazione. Tuttavia, solo tre cantoni (Berna/Waadt/Zurigo) prevedono un recesso condizionato a favore di una controproposta indiretta. 7

III. COMMENTO

A. Sistema

L'art. *73a* LDP è la specificazione dell'art. 73 LDP; i requisiti dell'art. 73 LDP si applicano anche ai ritiri condizionati ai sensi dell'art. *73a* cpv. 2 e 3 LDP. Di conseguenza, si rimanda al commento dell'art. 73 LDP. 8

B. Cpv. 1

9 Con una brevità da Eugen Huber, questo paragrafo afferma che il ritiro di un'iniziativa popolare è "di norma incondizionato". La brevità va a scapito della precisione. Questa norma non intende descrivere come avviene di solito il ritiro di un'iniziativa popolare. Contrariamente alla sua formulazione, non si tratta di un'affermazione empirica. Piuttosto, deve essere intesa - normativamente - nel senso che il ritiro deve sempre ("di regola") avvenire in modo incondizionato, a meno che non si applichi un'eccezione ammissibile.

10 L'unica eccezione ammessa è disciplinata nel cpv. 2.

11 Di conseguenza, al comitato d'iniziativa è vietato - come già accadeva prima dell'introduzione dell'art. *73a* LDP - subordinare il ritiro dell'iniziativa popolare a una condizione diversa da quella stabilita nel cpv. 2. Questa disposizione limita le possibilità di azione. Questa disposizione limita le possibilità di azione e quindi anche l'influenza politica del comitato d'iniziativa. In particolare, però, limita anche il potenziale di abuso, rafforza la natura vincolante della dichiarazione di ritiro e l'affidabilità di questo impegno negoziale.

12 Il ritiro dovrebbe di norma essere incondizionato se l'iniziativa si trova di fronte a una controproposta diretta che sarà sicuramente sottoposta al voto obbligatorio del popolo e dei Cantoni; e anche nei casi in cui il comitato d'iniziativa è già soddisfatto delle concessioni delle autorità o non ritiene più che la sua proposta abbia reali possibilità di successo.

C. Cpv. 2

13 Ai sensi dell'art. *73a* cpv. 2 LDP, l'unica condizione che può essere posta al ritiro è che il controprogetto indiretto non venga respinto in un referendum (cfr. "tuttavia" nella prima frase del cpv. 2).

1. "Controprogetto indiretto"

14 Il comitato d'iniziativa può ritirare l'iniziativa popolare a favore di un (unico) "controprogetto indiretto" (art. *73a* cpv. 2 e 3, art. *75a* cpv. 2 LDP). Nella versione in lingua tedesca, questo è terminologicamente distinto dal "controprogetto" (art. 139 cpv. 5 frase 3 e art. *139b* cpv. 1 Cost.; art. 76 cpv. 1 frase 1, cpv. 1 lett. b, cpv. 3 frase 1 LDP) o dal "controprogetto diretto" (titolo

dell'art. 76 LDP). Nelle versioni francese (contre-projet) e italiana ("contro-progetto"), tuttavia, viene utilizzato un termine standardizzato. La dottrina critica questa distinzione concettuale e utilizza spesso il termine standardizzato "controprogetto"; invece di distinguere tra controprogetti diretti e controprogetti indiretti, spesso distingue solo tra controprogetti diretti e controprogetti indiretti - anche se nemmeno questo termine è del tutto preciso.

I controprogetti diretti ai sensi dell'art. 139 cpv. 5 frase 3 e dell'art. *139b* cpv. 1 Cost. si collocano allo stesso livello di promulgazione dell'iniziativa popolare, ossia sempre a livello federale e costituzionale. I controprogetti indiretti, invece, possono essere collocati in linea di principio a qualsiasi livello di promulgazione inferiore. Al contrario, un controprogetto indiretto ai sensi dell'art. *73a* cpv. 2 e 3 LDP si colloca, come dice espressamente il testo giuridico, a livello legislativo. In quanto decisione su un atto federale, tale proposta è soggetta solo a referendum facoltativo e, in caso di referendum, è sufficiente la maggioranza del popolo (art. 141 cpv. 1 lett. a in combinato disposto con l'art. 142 cpv. 1 Cost.). 15

Secondo il messaggio, l'unico collegamento giuridico tra un controprogetto indiretto e l'iniziativa popolare riguarda il termine per la programmazione della votazione sull'iniziativa popolare o per la trattazione dell'iniziativa popolare da parte delle autorità. Il presupposto sostanziale per tale proroga del termine è che il controprogetto indiretto sia "strettamente legato all'iniziativa popolare". (cfr. art. 97 cpv. 2 e 105 cpv. 1 LParl). Il Tribunale federale aveva già sviluppato questo principio nell'ambito della sua giurisprudenza sulle iniziative popolari cantonali. In dottrina e in giurisprudenza viene spesso inteso come una forma speciale del principio dell'unità dell'oggetto. Alla luce dell'art. 34 cpv. 2 Cost. il controprogetto indiretto deve preservare le pari opportunità. Il controprogetto indiretto è spesso identificato come tale da una corrispondente clausola vincolante o da una clausola alternativa che contiene una riserva di pubblicazione in considerazione dell'incompatibilità del controprogetto indiretto e dell'iniziativa popolare. 16

Il ritiro condizionato è quindi soggetto alla condizione sospensiva dell'entrata in vigore del controprogetto indiretto o - più precisamente - del fatto che l'entrata in vigore del controprogetto indiretto non possa più essere impedita da alcun ostacolo giuridico. Il rischio che venga indetto un referendum contro 17

il controprogetto indiretto e che il controprogetto indiretto venga respinto in un referendum non è quindi più a carico dei soli promotori.

18 Sulla base delle sue competenze legislative, l'Assemblea federale può contrastare un'iniziativa popolare con un controprogetto indiretto sotto forma di legge federale. Ciò vale per tutte le forme di iniziativa popolare per una revisione parziale della Costituzione federale. Tuttavia, in assenza di una proposta sostanziale, secondo una parte della dottrina non è possibile contrastare un'iniziativa popolare di revisione totale della Costituzione federale con un controprogetto indiretto.

2. Tempistica del ritiro

19 Affinché sia possibile un ritiro condizionato, l'Assemblea federale deve aver adottato il controprogetto indiretto "al più tardi contemporaneamente alla votazione finale sull'iniziativa popolare". Questo termine ha lo scopo di evitare che il ritiro condizionato sia aperto a qualsiasi condizione.

20 Se il controprogetto indiretto viene respinto dal referendum, il Consiglio federale deve sottoporre a referendum l'iniziativa popolare entro dieci mesi (art. *75a* cpv. 2 LDP).

3. Forma di ritiro condizionato

21 I requisiti per il ritiro (requisito della maggioranza) di cui all'art. 73 cpv. 1 LDP si applicano anche al ritiro condizionato. Il requisito della maggioranza deve essere raggiunto singolarmente sia per il ritiro condizionato che per quello incondizionato, al fine di ritirare validamente l'iniziativa popolare. Nel caso in cui sia il ritiro condizionato che quello incondizionato ottengano la maggioranza, un quesito di ballottaggio deve decidere se il ritiro debba essere condizionato o incondizionato.

4. Procedura per il ritiro condizionato

22 L'art. 73 cpv. 2 LDP si applica anche al recesso condizionato. Un modello per la dichiarazione di ritiro si trova in appendice all'ODP. Il comitato d'iniziativa non è obbligato a utilizzarlo per la dichiarazione di recesso. In ogni caso, la dichiarazione di ritiro deve indicare che sono stati soddisfatti i requisiti per il ritiro condizionato o incondizionato.

D. Cpv. 3

La dichiarazione di ritiro condizionato di un'iniziativa popolare si applica non appena è stata determinata la data di entrata in vigore del controprogetto indiretto, ossia quando nessun ostacolo giuridico (referendum o voto popolare) può impedirne l'entrata in vigore. I casi in cui ciò avviene sono elencati ai punti a-c: 23

1. Cpv. a e cpv. b

La lettera a riguarda i casi in cui non si ricevono firme valide a favore di un referendum contro il controprogetto indiretto, la lettera b quelli in cui si ricevono firme valide, ma non nel numero richiesto. Se non vengono ricevute firme valide a favore di un referendum (art. *73a* cpv. 3 lett. a LDP) o se il quorum costituzionale non viene raggiunto per più della metà (alcuni dei casi previsti dall'art. *73a* cpv. 3 lett. b LDP), la Cancelleria federale si limita a pubblicare un avviso nella Gazzetta federale in cui si dichiara che il periodo di raccolta è scaduto e non è stato utilizzato (art. 72 cpv. 1 seconda frase LDP). D'altra parte, il ricorso legale è escluso (art. 80 cpv. 2 seconda frase LDP). Tuttavia, se il quorum viene mancato per un margine inferiore (altri casi ai sensi dell'art. *73a* cpv. 3 lett. b LDP), la Cancelleria federale emette una sentenza secondo cui il referendum non si è svolto. In questo modo si apre il processo legale (art. 66 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 80 cpv. 2 LDP). 24

A differenza dell'iniziativa popolare - e come suggerito dalla lettera b - il referendum facoltativo non prevede la presentazione di un vero e proprio testo referendario (“referendum”), ma piuttosto la raccolta di firme di elettori contro una legge o un emendamento a una legge. È inoltre inappropriato fare riferimento al fallimento di “un” referendum presentato; sarebbe più corretto dire “il referendum”. Indipendentemente dal numero di “comitati referendari” o di elettori che presentano firme a favore del referendum - e per quali motivi lo fanno - le loro firme sono a favore del referendum contro il controprogetto indiretto. 25

In entrambi i casi (lett. a e b), è rilevante che il referendum non si realizzi e che quindi non vi sia più alcuna ragione legale per impedire l'entrata in vigore del controprogetto indiretto. Possono sorgere differenze in merito alla tempistica a causa della possibile contestabilità dei casi di cui alla lettera b). 26

2. Cpv. c

27 Nel caso della lettera c, il referendum contro la controproposta indiretta è stato indetto, ma è stato respinto dal referendum. Con la realizzazione di questo risultato, è chiaro che non ci sono più ostacoli legali alla sua entrata in vigore.

BIBLIOGRAFIA

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Habilitationsschrift Universität Zürich [2018], Zürich/St. Gallen 2020 (= Bisaz, Direktdemokratische Instrumente).

Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023 (= SGK BV[4]).

Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz vom 17.12.1976 über die politischen Rechte (BPR) (= OK-Autor).

Graf Martin, Volksinitiative und indirekter Gegenentwurf: «Sowohl – als auch» oder «Entweder – oder»?, LeGes 2022 (= Graf, Volksinitiative und indirekter Gegenentwurf).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (= Hangartner et al., Die demokratischen Rechte).

Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Bâle 2021 (= CR CF).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Wertenschlag Rudolf, Strukturen und Formen der Volksinitiative. In: Wertenschlag/Lombardi, Formen der Volksinitiative im Bund: heute und morgen, Basel/Frankfurt am Main 1990, 55–115.

Wertenschlag Rudolf/Lombardi Aldo Virgilio (Hrsg.), Formen der Volksinitiative im Bund: heute und morgen, Basel/Frankfurt am Main 1990.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 75 LDP

Un commentario di Stéphane Grodecki

CITAZIONE SUGGERITA

Stéphane Grodecki, Commentario all'art. 75 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (a cura di), Commentario online alla Legge federale sui diritti politici

Breve citazione: OK-Grodecki, art. 75 LDP N. XXX.

Art. 75 Esame della validità

[1] L'iniziativa popolare che non rispetti l'unità materiale (art. 139 cpv. 3 e art. 194 cpv. 2 Cost.) o l'unità formale (art. 139 cpv. 3 e art. 194 cpv. 3 Cost.) o che violi disposizioni cogenti del diritto internazionale (art. 139 cpv. 3, art. 193 cpv. 4 e art. 194 cpv. 2 Cost.) è dichiarata nulla in tutto o in parte dall'Assemblea federale.

[2] L'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse.

[3] L'unità formale è rispettata se l'iniziativa riveste esclusivamente la forma di proposta generale o di progetto già elaborato.

STRUTTURA

I. Premessa 811
II. Significato della disposizione 811
A. Aspetti generali 811
B. Diritto cantonale comparato 814
III. Commento 814
A. Invalidazione totale o parziale: il principio di proporzionalità (cpv. 1) 814
B. Unità dell'oggetto: il legame intrinseco (cpv. 2) 817
C. Unità di forma: divieto di miscele (cpv. 3) 819
Bibliografia 820

I. PREMESSA

Con l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, il 1° gennaio 2000, è stato modificato l'art. 75 della LDP. Oltre a modificare i riferimenti alla Costituzione federale, questa nuova disposizione ha stabilito formalmente la possibilità di invalidare parzialmente un'iniziativa popolare federale e ha introdotto la condizione del rispetto delle norme imperative del diritto internazionale: "I riferimenti alle disposizioni costituzionali devono essere modificati anche nell'art. 75, cpv. 1, LDP. Si deve fare riferimento anche alle disposizioni vincolanti del diritto internazionale. Infine, la formulazione dell'articolo fa riferimento alla possibilità di invalidare parzialmente un'iniziativa popolare, ai sensi dell'art. 139, cpv. 3, nCst. L'espressione "se necessario" illustra il significato di questa possibilitàý: essa non costituisce un ampliamento dei poteri delle autorità, essendo finalizzata unicamente alla salvaguardia del principio di proporzionalità, anche nel campo dei diritti popolari (art. 5, cpv. 2, nCst.)". 1

Si noti inoltre che il 1° gennaio 2003 il titolo centrale della legge ("Esame di validità") è stato modificato nell'ambito di un emendamento alla legge. Tuttavia, tale modifica non ha cambiato la portata della disposizione. 2

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

L'art. 75 della LDP ribadisce le condizioni di validità delle iniziative popolari federali stabilite dall'art. 139 della Costituzione federale, ossia il rispetto (i) dell'unità dell'oggetto, (ii) dell'unità della forma e (iii) delle norme imperative del diritto internazionale. 3

Mentre le condizioni in sé sono stabilite dalla Costituzione federale, l'art. 75 LDP specifica tre elementi essenziali: 4

- Il principio di invalidazione parziale (art. 75 al 1 LDP) ;
- La definizione del principio dell'unità dell'oggetto (art. 75 cpv. 2 LDP), con l'introduzione della "relazione intrinseca" che permea tutta la giurisprudenza federale sull'unità dell'oggetto;
- La definizione del principio dell'unità di forma.

5 Si tratta di una disposizione materialmente centrale per l'esame della validità di un'iniziativa popolare. In pratica, tuttavia, solo quattro iniziative popolari federali sono state dichiarate invalide e una parzialmente invalida:

- Nel 2013, l'iniziativa popolare federale "per l'allontanamento effettivo degli stranieri criminali (iniziativa per l'attuazione)" è stata parzialmente invalidata dal Parlamento federale: la frase che definiva in modo restrittivo le norme perentorie del diritto internazionale è stata dichiarata nulla: "In definitiva, la definizione data nel cap. IV, 2° phr. P-Cst. di norme perentorie del diritto internazionale aprirebbe la porta a espulsioni e deportazioni che potrebbero violare lo jus cogens ai sensi del diritto internazionale e le disposizioni perentorie del diritto internazionale ai sensi dell'art. 139, cpv. 3, della Costituzione.
- L'iniziativa popolare federale "pour une politique d'asile raisonnable" (per una politica d'asilo ragionevole) è stata dichiarata nulla dal Parlamento il 14 marzo 1996 per violazione di disposizioni imperative del diritto pubblico internazionale: "Se accettata, l'iniziativa "pour une politique d'asile raisonnable" (per una politica d'asilo ragionevole) violerebbe la sostanza stessa dei principali trattati multilaterali in materia di diritto dei rifugiati e di diritti umani. Infatti, se i richiedenti asilo entrati illegalmente in Svizzera venissero immediatamente respinti senza avere la possibilità di fare ricorso, non sarebbe più possibile esaminare il loro caso dal punto di vista del principio di non-refoulement. Certo, una contraddizione formale tra la nostra legislazione e il diritto internazionale convenzionale verrebbe eliminata denunciando la Convenzione sullo status dei rifugiati, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura. Tuttavia, ciò costituirebbe comunque una violazione del diritto internazionale vincolante e metterebbe a repentaglio diritti fondamentali come il diritto alla vita. Il Consiglio federale condivide quindi la convinzione della Comunità degli Stati e della nuova dottrina, secondo la quale non è possibile, in uno Stato di diritto, violare questi diritti fondamentali attraverso una revisione della Costituzione. Per questo motivo, il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa "per una politica d'asilo ragionevole" debba essere dichiarata nulla".
- L'iniziativa popolare federale "per meno spese militari e più politica di pace" è stata dichiarata nulla dal Parlamento federale il 20 giugno 1995 per

violazione dell'unità dell'oggetto, nonostante il Consiglio federale ne avesse raccomandato la convalida: "Il principio dell'unità dell'oggetto sancito dalla Costituzione federale richiede una relazione intrinseca tra le diverse parti di un'iniziativa. Le materie che non hanno un rapporto intrinseco devono essere oggetto di iniziative popolari separate. In linea di principio, non esiste un nesso tra la riduzione delle spese per la difesa nazionale e la destinazione di parte delle somme risparmiate alla previdenza sociale. Considerata l'attuale ampia prassi del Consiglio federale e del Parlamento, e dato che l'esercizio dei diritti popolari dovrebbe essere limitato solo se tale misura è indiscutibilmente necessaria, la validitàý dell'iniziativa è accettata nonostante tutto".

- L'iniziativa popolare federale "contro il caro vita e il rincaro" è stata dichiarata nulla il 16 dicembre 1977 dal Parlamento federale per violazione dell'unità dell'oggetto: "La "relazione intrinseca" tra le componenti di un'iniziativa è data per scontata quando ragioni oggettive giustificano che esse siano oggetto di un'unica decisione da parte del cittadino". L'iniziativa "contro il caro vita e l'inflazione" non lo consente".
- L'iniziativa popolare federale "per la riduzione temporanea delle spese militari (tregua degli armamenti)" è stata dichiarata nulla il 15 dicembre 1955 dal Parlamento federale, anche se il Consiglio federale ne aveva raccomandato la convalida, mettendo in discussione solo la questione del rispetto dell'unità del soggetto: "Si può sostenere che esiste un rapporto intrinseco, se non logico, almeno pratico, tra, da un lato, la riduzione del bilancio militare ordinario nel 1956 (non si tiene più conto del 1955) e il divieto di qualsiasi spesa straordinaria per gli armamenti nel corso dello stesso anno e, dall'altro, la destinazione dei risparmi così ottenuti agli scopi indicati (opere svizzere a favore dell'infanzia e la costruzione di alloggi a basso costo; opere di ricostruzione nelle regioni devastate dalla guerra nei Paesi vicini)". Come indica anche il contesto, la seconda parte dell'iniziativa è la conseguenza della prima".

Queste cifre di 4 invalidazioni totali e di una invalidazione parziale vanno viste nel contesto delle 356 iniziative popolari che hanno avuto successo, 228 delle quali sono state messe in votazione e solo 25 sono state accettate. L'invalidazione di un'iniziativa popolare federale - a differenza delle iniziative popolari cantonali o comunali - rimane quindi un'eccezione. 6

B. Diritto cantonale comparato

7 Sebbene applicabile solo alle iniziative popolari federali, la teoria del "legame intrinseco", sancita dall'art. 75 cpv. 2 LDP per definire l'unità dell'oggetto, è stata ripresa dal Tribunale federale nella sua giurisprudenza sull'esame di questa condizione di validità di un'iniziativa, che è vincolante per i Cantoni in applicazione della garanzia dei diritti politici. È stata inoltre inserita in diverse disposizioni cantonali, ad esempio nel Cantone di Berna (art. 141 al. 2 LDP/BE), Friburgo (art. 123 al. 2 LEDP/FR), Neuchâtel (art. 97 al. 3 LDP/NE) e Vaud (art. 113 al. 3 LEDP/VD).

8 Il Tribunale federale sottolinea inoltre che, sebbene la soluzione della nullità parziale in caso di violazione dell'unità dell'oggetto sia sancita dall'art. 75 cpv. 1 LDP e spesso adottata dai Cantoni, essa non è imposta dal diritto federale.

9 Invece, la dottrina afferma che i principi elaborati dal Tribunale federale sulla validità delle iniziative cantonali e comunali devono essere adottati anche dal Parlamento federale quando esamina un'iniziativa popolare federale.

III. COMMENTO

A. Invalidazione totale o parziale: il principio di proporzionalità (cpv. 1)

10 Secondo l'art. 75 cpv. 1 LDP, se un'iniziativa popolare non rispetta il principio dell'unità dell'oggetto (art. 139 cpv. 3 e art. 194 cpv. 2 Cost.), il principio dell'unità della forma (art. 139 cpv. 3 e art. 194 cpv. 3) o il principio di obbligatorietà. 194 cpv. 3) o le norme imperative del diritto internazionale (art. 139 cpv. 3, art. 193 cpv. 4 e art. 194 cpv. 2), l'Assemblea federale lo dichiarerà nullo, in tutto o in parte, nella misura necessaria.

11 In linea di principio, vengono esaminate solo queste condizioni di validità, formalmente previste dalla Costituzione federale. Tuttavia, si ammette che esiste un'ulteriore condizione per la validità di un'iniziativa popolare federale: l'inapplicabilità. Si tratta dell'unico limite materiale non scritto alla revisione costituzionale: "perché un'iniziativa possa essere invalidata per questo motivo, devono esistere ragioni materiali manifeste che la rendano indiscutibilmente inapplicabile".

L'art. 75 LDP è quindi una disposizione che attua diverse norme costituzionali: 12

- Gli articoli 139 e 194 della Costituzione federale, che stabiliscono le condizioni per la validità di un'iniziativa popolare federale per la revisione parziale della Costituzione federale.
- L'art. 173 cpv. 1 lett. f della Costituzione federale, che stabilisce la competenza del Parlamento federale a pronunciarsi sulla validità delle iniziative popolari federali accolte.

L'art. 75 cpv. 1 LDP conferma quindi che l'Assemblea federale è competente a decidere sulla validità di un'iniziativa popolare federale. Poiché, in base al principio del bicameralismo perfetto, l'Assemblea federale è composta da due Consigli con gli stessi poteri (art. 148 cpv. 2 Cost.), in caso di disaccordo tra di essi si applica l'art. 98 cpv. 2 LParl. In base al principio in dubio pro populo, in caso di divergenza l'iniziativa è ritenuta valida: "Se le decisioni dei Consigli divergono sulla validità di un'iniziativa popolare, in tutto o in parte, e il Consiglio che ne ha riconosciuto la validità conferma la propria decisione, l'iniziativa o le parti in questione sono considerate valide" (art. 98 cpv. 2 LParl). 13

La decisione dell'Assemblea federale deve limitarsi a un esame puramente giuridico. A questo proposito, per facilitare il suo compito, il Parlamento riceve un messaggio dal Consiglio federale che esamina tali questioni (art. 97 LParl) e gli consente di prendere una decisione. 14

La legge federale non prevede il diritto di essere ascoltati per i promotori prima che l'Assemblea federale prenda una decisione, anche dopo la presentazione del messaggio del Consiglio federale. Sebbene il Tribunale federale abbia stabilito che tale diritto non sussiste nel caso di procedure parlamentari, come quelle dinanzi all'Assemblea federale, ha recentemente modificato la propria giurisprudenza confermando che ai promotori deve essere riconosciuto il diritto di essere ascoltati quando un esecutivo cantonale decide sulla validità di un'iniziativa popolare prima che siano state raccolte le firme. Alla luce dell'opinione maggioritaria a favore del diritto dei promotori di essere ascoltati, sarebbe auspicabile una revisione legislativa su questo punto. Tuttavia, allo stato attuale della legge e alla luce della DTF 123 I 63, che stabilisce che gli iniziativisti possono far valere il loro punto di vista davanti al Parlamento dalle varie parti interessate, gli iniziativisti (purtroppo) non hanno 15

il diritto di essere ascoltati prima che l'Assemblea federale prenda una decisione. A nostro avviso, ciò è problematico dato il peso del messaggio del Consiglio federale.

16 Infine, la decisione dell'Assemblea federale sulla validità (o sull'invalidità parziale o totale) di un'iniziativa popolare è definitiva. In particolare, non è soggetta a ricorso al Tribunale federale, poiché nessuna legge federale lo prevede (art. 189 cpv. 4 Cost.). Né, logicamente, è soggetta a referendum (art. 141 cpv. 1 lett. c Cost.). È quindi adottato sotto forma di semplice decreto federale ai sensi dell'art. 29 LParl.

17 L'art. 75 cpv. 1 LDP sancisce l'applicazione del principio di proporzionalità all'invalidazione delle iniziative popolari federali (art. 36 cpv. 3 Cost.). Nella sua giurisprudenza sulle iniziative cantonali, il Tribunale federale osserva che, anche in assenza di una disposizione espressa nella legge cantonale, la possibilità di invalidare parzialmente un'iniziativa popolare deriva dal principio in dubio pro populo e concretizza, in termini di diritti politici, il principio generale di proporzionalità (art. 36 cpv. 3 Cost.). Pertanto, se solo una parte dell'iniziativa appare inammissibile (inclusa l'inapplicabilità), la parte restante può rimanere tale, a condizione che formi un insieme coerente, che possa ancora corrispondere alla volontà dei promotori e che rispetti il diritto superiore in sé. L'invalidità di una parte dell'iniziativa dovrebbe comportare l'invalidità dell'intera iniziativa solo se il testo non può essere amputato senza essere snaturato.

18 Il Consiglio federale applica pienamente questi principi quando si trova di fronte a un'iniziativa popolare federale di cui una parte è invalida: "L'invalidazione di un'iniziativa costituisce una grave violazione del diritto d'iniziativa; deve quindi avvenire in applicazione del principio di proporzionalità. L'Assemblea federale deve optare per la soluzione meno drastica, ossia l'invalidazione parziale, a condizione che la parte valida conservi un senso e che si possa presumere che, anche così amputata, l'iniziativa avrebbe raccolto il numero di firme richiesto".

19 Se le condizioni per un'invalidazione parziale sono soddisfatte, cioè che la parte rimanente (i) forma ancora un insieme coerente, (ii) può corrispondere alla volontà degli iniziativisti e (iii) rispetta di per sé il diritto superiore, l'Assemblea federale è quindi obbligata a procedere solo a un'invalidazione parziale. Va sottolineato, tuttavia, che l'invalidazione parziale è possibile solo

in caso di violazione di norme perentorie di diritto internazionale pubblico, di inapplicabilità o anche di unità di materia, ma non in caso di violazione dell'unità di forma. In quest'ultimo caso, la commistione di forme rende impossibile imporre qualsiasi sanzione diversa dall'invalidazione totale, perché è impossibile determinare quale parte debba essere mantenuta.

D'altra parte, in assenza di una disposizione esplicita in tal senso, la scissione 20
di un'iniziativa popolare federale in caso di violazione dell'unità di materia è, a nostro avviso, impossibile, anche se la questione è controversa in dottrina. Il Tribunale federale ha stabilito che il diritto cantonale può prevedere la scissione di un'iniziativa popolare federale, ma che il diritto federale non la richiede. A nostro avviso, ciò significa che il principio di proporzionalità non impone la scissione di un'iniziativa popolare che viola l'unità dell'oggetto. La scissione non può quindi essere effettuata in base al diritto federale, in assenza di una base giuridica che la autorizzi. In ogni caso, va sottolineato che in caso di palese violazione del principio dell'unità dell'oggetto, la scissione - anche se prevista dal diritto cantonale - non può essere richiesta.

B. Unità dell'oggetto: il legame intrinseco (cpv. 2)

Ai sensi dell'art. 75 cpv. 2 della LDP, l'unità dell'oggetto è rispettata quando 21
esiste un legame intrinseco tra le diverse parti di un'iniziativa.

Il requisito dell'unità dell'oggetto deriva dalla garanzia dei diritti politici (art. 22
34 cpv. 2 Cost.). Esso vieta di mescolare, nello stesso argomento sottoposto al popolo, più proposte di natura o finalità diverse, che costringerebbero così il cittadino a dare la sua approvazione o opposizione complessiva, mentre potrebbe essere d'accordo solo con una parte delle proposte che gli vengono presentate. Deve quindi esistere un rapporto intrinseco tra le varie parti di una questione sottoposta al popolo, nonché un'unità di scopo, cioè un rapporto di connessione che faccia apparire oggettivamente giustificata la combinazione di più proposte in un'unica questione sottoposta al voto.

Il concetto di "connessione intrinseca" di cui all'art. 75 cpv. 2 della LDP deve 23
essere interpretato come segue: il principio dell'unità di oggetto è insito nel concetto stesso di iniziativa, che deve porre un quesito chiaro al pubblico al momento della votazione. Il criterio decisivo è quindi se, così come proposta, l'iniziativa consente ai cittadini di esprimere liberamente la loro vera volontà.

24 Anche la portata del principio dell'unità dell'oggetto varia da un settore all'altro. Ad esempio, i requisiti sono più severi per i progetti frutto di un'iniziativa popolare rispetto a quelli proposti dalle autorità: in realtà, la norma ha anche lo scopo di evitare che gli autori dell'iniziativa riuniscano i sostenitori di riforme diverse e raggiungano così più facilmente il numero di firme richiesto, con il rischio, però, di fornire un riflesso impreciso dell'opinione popolare.

25 Si può fare un'ulteriore distinzione: il requisito dell'unità dell'oggetto è più severo per un'iniziativa redatta ex novo che per un'iniziativa non redatta, poiché quest'ultima contiene una proposta generale che spetterà comunque al legislatore mettere in pratica.

26 L'unità dell'oggetto è un concetto relativo che deve essere valutato alla luce delle circostanze specifiche. Un'iniziativa che si presenta come un insieme di proposte diverse, certo tutte rivolte allo stesso obiettivo, ma che coprono aree diverse come la politica economica, la riforma fiscale, lo sviluppo della formazione, la riduzione dell'orario di lavoro, il reinserimento dei disoccupati, ecc. D'altra parte, un'iniziativa popolare può utilizzare una varietà di mezzi, purché siano legati senza artifici all'idea centrale difesa dai promotori. L'unità dell'oggetto manca quindi quando l'iniziativa presenta in realtà un programma politico generale, quando non c'è un rapporto sufficientemente stretto tra le varie proposte, quando sono riunite in modo artificioso o soggettivo, quando non c'è un'idea centrale ma due progetti di natura completamente diversa, o quando c'è una giustapposizione piuttosto che una complementarità di mezzi.

27 In pratica, si accetta il criterio del rapporto materiale intrinseco tra le parti di un'iniziativa:

- Un'iniziativa su un unico tema ;
- Un'iniziativa con un unico obiettivo, ma che include una clausola di finanziamento;
- Un'iniziativa che propone una norma generale e astratta, introducendo allo stesso tempo una disposizione transitoria relativa a un caso specifico;
- Un'iniziativa con un unico obiettivo, ma con diversi mezzi per raggiungerlo;
- Un'iniziativa con diversi aspetti, storicamente o praticamente, collegati tra loro.

Va notato che l'approccio delle autorità federali è meno rigoroso di quello del Tribunale federale, che lo dichiara esplicitamente sottolineando di avere un ampio margine di discrezionalità: "Nella sua prassi, l'Assemblea federale utilizza questo margine di manovra secondo il principio in dubio pro populo. In caso di dubbio, decide quindi a favore dei diritti popolari e ritiene che l'unitàý del soggetto sia rispettata. In questo modo, cerca di evitare che il diritto di iniziativa venga limitato in modo eccessivo. Per quanto riguarda la valutazione delle iniziative popolari cantonali, il Tribunale federale applica il criterio della connexitý materiale in modo un po' più rigoroso ma comunque ampio. La giurisprudenza del Tribunale federale afferma "che il principio [dell'unitarietà dell'oggetto] è di natura relativa e deve essere considerato nel contesto delle circostanze particolari". L'elettorato non può invocare un diritto costituzionale a che alcune parti di un progetto (ad esempio parti particolarmente importanti) gli vengano sottoposte separatamente. Poiché la valutazione delle iniziative popolari federali spetta in ultima istanza all'Assemblea federale, la giurisprudenza citata non si applica direttamente". 28

Ad esempio, l'Assemblea federale ha convalidato l'iniziativa popolare "Stop alla sovrappopolazione - Sì alla conservazione sostenibile delle risorse naturali", nonostante un testo che mescolava un limite alla popolazione residente con la cooperazione internazionale allo sviluppo: l'esistenza di un legame intrinseco tra queste due idee lascia quantomeno perplessi. 29

Interpretato in questo modo, il principio dell'unità di materia si applicherà, a livello federale, solo a chiare violazioni dell'unità di materia. 30

L'esempio tipico di iniziativa irricevibile è l'iniziativa popolare "programma politico", come l'iniziativa "contro il caro vita e l'inflazione", che prevedeva un pacchetto di misure economiche ed è stata dichiarata nulla per violazione dell'unità dell'oggetto: "La 'relazione intrinseca' tra le componenti di un'iniziativa è data per scontata quando ragioni oggettive giustificano che esse siano oggetto di un'unica decisione da parte del cittadino". L'iniziativa "contro il caro vita e l'inflazione" non lo consente". 31

C. Unità di forma: divieto di miscele (cpv. 3)

Ai sensi dell'art. 75 cpv. 3 della LDP, l'unità di forma è rispettata quando l'iniziativa è presentata esclusivamente sotto forma di proposta concepita in termini generali o esclusivamente sotto forma di progetto preparato ex novo. 32

33 Nel caso di una proposta in termini generali, l'autorità legislativa è responsabile dell'elaborazione di un progetto che concretizzi l'obiettivo dell'iniziativa, mentre un progetto preparato ex novo contiene già un testo elaborato che non può essere modificato dalle autorità.

34 Questa disposizione non richiede quindi una particolare elaborazione. Essa stabilisce il principio della scelta tra un testo completamente elaborato e una proposta concepita in termini generali. Vieta di mescolare le due possibilità.

35 Gli autori accademici sottolineano che una violazione dell'unità della forma è difficilmente concepibile nella pratica, perché la proposta formulata in termini generali è molto ampia. Pertanto, anche un testo preciso può essere qualificato in questo modo. L'unica ipotesi prevista è quella di un testo che "contiene sia elementi che non possono che essere definitivi sia altri che non possono esserlo, in relazione al loro grado di perfezione legislativa".

36 Solo una volta l'Assemblea federale ha invalidato un'iniziativa per violazione del principio dell'unità della forma, nel 1955, quando ha dichiarato nulla l'iniziativa "per la riduzione temporanea delle spese militari (tregua degli armamenti)" in quanto riguardava diversi esercizi finanziari. La dottrina sottolinea, tuttavia, che non si trattava affatto di un problema di unità di forma.

BIBLIOGRAFIA

Albertini Michel, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Berne, 2000.

Attinger Patrizia, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Zurich 2016.

Auer Andreas, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, 1987.

Biaggini Giovanni, Kommentar – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2ème éd., Zurich, 2017.

Dubey Jacques, Commentaire de l'art. 139 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle, 2021.

Ehrenzeller Bernhard/Gertsch Gabriel, Kommentierung zu Art. 139 BV, in Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler

Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 4ème éd., Zurich, 2023.

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 139 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Bâle, 2015.

Grodecki Stéphane, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Genève, 2008.

Jacquemoud Camilla, Le droit d'être entendu lors du contrôle de validité des initiatives, Jusletter du 27 mai 2019.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich, 2016.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Kley Andreas, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, ZBl 2019 3.

Kölz Alfred, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 1982 2

Mahon Pascal, Les droits politiques, in Diggelmann Olivier/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (édit.), Droit constitutionnel suisse, vol. II : Etat de droit, Droits fondamentaux et droits humain, p. 1499 ss.

Rhinow René/Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, Bâle, 2016.

Schaub Barbara, Die Vereinbarkeit kantonaler Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, Zurich, 2023.

Tanquerel Thierry, Splendeur et misère de l'unité de la matière, RDS 2020 I 115.

Tschannen Pierre, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 2002 1.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5ème éd., Berne, 2021.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 75a LDP

Un commentario di Camilla Jacquemoud

CITAZIONE SUGGERITA

Camilla Jacquemoud, Kommentierung zu Art. 75a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Jacquemoud, N. XXX zu Art. 75a BPR.

Art. 75a Votazione popolare

[1] Il Consiglio federale sottopone l'iniziativa alla votazione popolare entro dieci mesi dal voto finale dell'Assemblea federale, ma al massimo dieci mesi dopo la scadenza dei termini legali previsti per la trattazione da parte del Parlamento.

[2] In caso di ritiro condizionato a favore di un controprogetto indiretto, il Consiglio federale sottopone l'iniziativa popolare al voto del Popolo e dei Cantoni entro dieci mesi dall'omologazione secondo l'articolo 15 capoverso 1 del risultato della votazione popolare in cui il controprogetto indiretto è stato respinto.

[3] In caso di accettazione di un'iniziativa popolare presentata in forma di proposta generale, la modifica costituzionale elaborata è sottoposta al

voto del Popolo e dei Cantoni entro dieci mesi dal voto finale dell'Assemblea federale.

3bis I termini di cui ai capoversi 1–3 sono prolungati di sei mesi se iniziano a decorrere tra dieci e tre mesi prima del prossimo rinnovo integrale del Consiglio nazionale.

4 Alla trattazione di un'iniziativa popolare da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale e ai relativi termini si applicano le disposizioni della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento.

STRUTTURA

I. Storia ... 827
A. Termini di esame (dal 1892) ... 827
1. Introduzione (1892) ... 827
2. Ampliamento e divisione della materia (1950; 1962; 1978) ... 828
3. Riduzione (1997) ... 828
B. ...sui termini per le votazioni (dal 1997) ... 829
1. Introduzione (1997) ... 829
2. Seconda proroga (2003) ... 830
3. Modalità in caso di ritiro condizionato di un'iniziativa, termine per la votazione sull'attuazione di un'iniziativa formulata in modo generale, clean-up (2010) ... 830
4. Estensione dei termini negli anni elettorali (2015). ... 831
II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE ... 832
A. Aspetti generali ... 832
1. Premessa ... 832
2. Funzione ... 834
3. Natura e sanzioni dei termini dell'art. 75a LDP ... 834
4. Scadenza dei termini ai sensi dell'art. 75a LDP ... 836
a. Norme applicabili ... 836
b. Calcolo ... 837
c. Proroga ... 837
d. Sospensione ... 838
e. Interruzione ... 841
B. Diritto cantonale comparato ... 842
III. COMMENTO ... 843
A. Termine per la messa in votazione di un'iniziativa (paragrafo 1) ... 843
1. Oggetto ("sottoporre un'iniziativa al voto popolare") ... 843
2. Punto di partenza ... 845
a. Punto di partenza principale: conclusione effettiva del trattamento parlamentare ("voto finale dell'Assemblea federale") ... 845
b. Punto di partenza sussidiario: fine fittizia del trattamento parlamentare ("scadenza dei termini di legge riservati al Parlamento per trattare l'iniziativa") ... 847
c. Ulteriore punto di partenza: decisione del Consiglio federale che rifiuta o revoca la conferma di una votazione (non scritta) ... 848
3. Durata ("dieci mesi") ... 848
B. Termine per la messa in votazione di un'iniziativa ritirata con riserva se il controprogetto indiretto è respinto (comma 2) ... 849
1. Scopo ("mettere in votazione l'iniziativa [...] [se il controprogetto indiretto è respinto]") ... 849

2. Data di inizio 851
a. Decorrenza ordinaria: conferma esecutiva del rifiuto della controproposta indiretta ("data di conferma del risultato della votazione sulla controproposta") 851
b. Punto di partenza straordinario: conferma giudiziaria retroattiva del rifiuto del controprogetto indiretto (non scritto) 851
c. Ulteriore punto di partenza: decisione del Consiglio federale che rifiuta o revoca la conferma di una votazione (non scritta) 853
3. Durata ("dieci mesi") 853
C. Termine per la votazione sull'attuazione di un'iniziativa generale (paragrafo 3) 853
1. Oggetto ("[mettere in votazione] l'emendamento costituzionale [...] relativo a [un'iniziativa generale]") 853
2. Punto di partenza ("votazione finale dell'Assemblea federale") 855
a. Punto di partenza ordinario: conclusione effettiva del trattamento parlamentare ("votazione finale dell'Assemblea federale") 855
b. Ulteriore punto di partenza: risoluzione del Consiglio federale che rifiuta o revoca la conferma di un risultato di voto (non scritta) 855
3. Durata ("dieci mesi") 856
D. Estensione dei termini (paragrafo 3bis) 856
E. Termini per la trattazione dell'iniziativa: riferimento alla Legge sul Parlamento (paragrafo 4) 858
Bibliografia 860

I. STORIA

L'istituzione di un termine per il Consiglio federale entro il quale le iniziative e le successive modifiche costituzionali devono essere sottoposte a votazione risale alla revisione della Legge sui diritti politici e della precedente Legge sulle transazioni commerciali del 21 giugno 1996, entrata in vigore il 1° aprile 1997 (I.B.). In precedenza, le legislazioni successive che regolavano la procedura per le iniziative popolari contenevano solo disposizioni sui termini per la trattazione parlamentare delle iniziative (I.A.). Poiché i termini per il voto di cui all'art. 75a LDP decorrono dalla fine della trattazione dell'iniziativa in Assemblea federale o dalla scadenza dei termini previsti a tal fine, è comunque utile collocarli brevemente in questa storia più generale dei termini per la trattazione delle iniziative. 1

A. Termini di esame (dal 1892)...

1. Introduzione (1892)

Fin dall'inizio (1891), la disposizione costituzionale che ha introdotto il diritto di iniziativa per una revisione parziale della Costituzione non ha fissato un termine entro il quale le autorità dovevano pronunciarsi sull'iniziativa e metterla ai voti (art. 121 aBV). Lo stesso vale per la regolamentazione costituzionale dell'iniziativa per una revisione totale della Costituzione (art. 120 aBV; cfr. anche art. 113 aBV 1848). Questo silenzio si ritrova ancora oggi negli articoli 138–139 Cost. 2

Per contro, la prima regolamentazione giuridica delle modalità del diritto d'iniziativa, la legge federale del 27 gennaio 1892 sulla procedura per le petizioni di iniziativa popolare e le votazioni sulla revisione della Costituzione federale, fissava all'Assemblea federale un termine di un anno per decidere se accettare o respingere le iniziative di revisione parziale della Costituzione (artt. 7 e 8). In confronto, la legge non prevede un termine entro il quale le iniziative devono essere votate dopo essere state trattate dall'Assemblea federale. Le iniziative che mirano a una revisione totale della Costituzione devono essere messe in votazione "senza ulteriori indugi", poiché la legge non prevede un termine specifico per questo (art. 6). 3

2. Ampliamento e divisione della materia (1950; 1962; 1978)

4 Nel corso del XX secolo, il termine per la trattazione delle iniziative è stato prorogato più volte. Nel 1950, l'Assemblea federale ha esteso il termine a due anni se si trattava di un'iniziativa formulata in modo generale (art. 7) e a tre anni se si trattava di un'iniziativa completamente elaborata (art. 8). A differenza del Consiglio federale, che proponeva di rinunciare a un termine fisso e di introdurre invece un regolamento più flessibile che potesse coprire sia i periodi di crisi sia le situazioni normali, i Consigli hanno aderito al principio del termine fisso. Tuttavia, dai dibattiti è emerso che i deputati erano consapevoli che situazioni eccezionali avrebbero potuto mettere alla prova il rispetto di questa scadenza. L'emendamento non introdusse comunque un termine per la votazione e si limitò ad affermare che l'iniziativa sarebbe stata messa in votazione "senza indugio" "se i due Consigli non fossero riusciti a raggiungere una decisione concordante entro il termine previsto dalla legge" (art. 9).

5 Nel 1962, l'adozione della nuova legge federale sulle iniziative popolari è stata accompagnata da una divisione della materia: le norme sul trattamento delle iniziative da parte dell'Assemblea federale sono state inserite nel nuovo GVG (art. 25 e segg.), a cui la legge sulle iniziative fa riferimento (art. 6), conservando da parte sua solo le norme procedurali che riguardano direttamente i cittadini (poi le cittadine).

6 I termini legali per la trattazione delle iniziative hanno subito una seconda estensione nel 1976, in occasione dell'adozione della CPD (entrata in vigore nel 1978): sono passati da 2 a 3 anni per le iniziative formulate in generale e da 3 a 4 anni per le iniziative formulate ex novo (art. 26–27 CPD). Dal 1974, l'Assemblea federale ha anche la possibilità di prorogare questi termini di un anno "se le decisioni dei Consigli su un controprogetto o un decreto strettamente legato all'iniziativa popolare divergono" (art. 29 cpv. 4 CPTA). Complessivamente, la trattazione di un'iniziativa può quindi estendersi per un periodo di 4 o 5 anni, senza contare il tempo necessario per la votazione del Consiglio federale sull'iniziativa, in quanto non ancora regolamentato.

3. Riduzione (1997)

7 La revisione della PrHG e della EHG nel 1996 (entrata in vigore nel 1997) ha comportato un completo cambiamento di paradigma. Essa risale, tra l'altro, a

una mozione della Commissione per la politica degli Stati del Consiglio nazionale del 1988 ed è una reazione ai tempi – spesso 6, 7 anni, a volte anche di più – entro i quali si svolgono le votazioni sulle iniziative, che sono percepiti come troppo lunghi.

A differenza delle revisioni precedenti, la revisione del 1996 accorcia di conseguenza i termini per la trattazione delle iniziative: L'Assemblea federale ha ora due anni di tempo per decidere su iniziative formulate in modo generale e 30 mesi per decidere su iniziative elaborate ex novo (art. 26–27 GVG). Quest'ultimo termine può essere prorogato di un anno "se almeno uno dei Consigli ha adottato una decisione su un controprogetto o su un atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa popolare" (art. 27 cpv. 5bis RG). 8

Questa regolamentazione dei termini per il trattamento parlamentare viene ripresa quando il GVG viene sostituito dalla ParlG del 13 dicembre 2002. I termini summenzionati sono quindi tuttora validi (artt. 96, 100, 103, 105 ParlG). 9

B. ...sui termini per le votazioni (dal 1997)

1. Introduzione (1997)

Oltre a ridurre i termini per la trattazione delle iniziative, la revisione del 1996/1997 ha attuato l'obiettivo di abbreviare la durata complessiva del processo di iniziativa introducendo ulteriori scadenze. 10

Da un lato, il Consiglio federale ha ora un periodo di nove mesi per mettere in votazione l'iniziativa. Questo periodo inizia con il voto finale dell'Assemblea federale sull'iniziativa, ma al più tardi con la scadenza dei termini legali per la trattazione dell'iniziativa (art. 74 cpv. 1 LDP modificato fino al 31 dicembre 2002). Secondo i Consiglieri, questo termine tiene conto della necessità del Consiglio federale di avere una certa flessibilità nel distribuire i vari progetti di legge pronti per la votazione tra le scadenze disponibili, nonché del fatto che in un anno elettorale non si vota a settembre. L'Assemblea federale può prorogarla senza un termine esplicito "se l'iniziativa è contrastata da un atto legislativo (controprogetto indiretto)" (art. 74 cpv. 2 LDP come modificato fino al 31 gennaio 2010). Questa disposizione intende consentire alle autorità di attendere la sorte (in un referendum, se necessario) del controprogetto indiretto prima di sottoporre l'iniziativa agli elettori. 11

12 D'altra parte, se un'iniziativa elaborata in termini generali viene accettata, l'Assemblea federale deve adottare la corrispondente modifica costituzionale entro due anni (art. 26 cpv. 2 e 6 GG). La modifica costituzionale in questione deve essere messa in votazione entro un totale di 30 mesi (art. 74 cpv. 3 PGR modificato fino al 31 gennaio 2010).

2. Seconda proroga (2003)

13 All'inizio degli anni 2000, due iniziative popolari che chiedevano un drastico accorciamento della procedura di gestione delle iniziative estemporanee (rispettivamente 6 e 12 mesi in totale) sono fallite già nella fase di raccolta delle firme (iniziativa "Affinché le iniziative popolari siano messe in votazione entro sei mesi [...]") o nella fase di votazione (iniziativa "Per una democrazia diretta più veloce [...]").

14 Il termine per la votazione di un'iniziativa è stato invece esteso a 10 mesi da una revisione della LDP del 2002, entrata in vigore nel 2003. Questa modifica non è stata inclusa nel progetto del Consiglio federale. La Commissione per la politica degli Stati del Consiglio nazionale l'ha inserita nella revisione senza fornire alcuna giustificazione nel dibattito parlamentare. Solo l'allora Cancelliere federale ha commentato questo emendamento, parlando di correzione di un'ineguaglianza, ma senza spiegarla in modo più dettagliato.

3. Modalità in caso di ritiro condizionato di un'iniziativa, termine per la votazione sull'attuazione di un'iniziativa formulata in modo generale, clean-up (2010)

15 I termini di votazione subiscono un nuovo sviluppo con la revisione della LDP del 25 settembre 2009 (entrata in vigore il 1° febbraio 2010), che introduce il diritto di ritirare un'iniziativa a condizione che il controprogetto indiretto adottato dall'Assemblea federale non venga respinto in votazione popolare (art. 73a cpv. 1 LDP). Questo nuovo strumento richiede infatti una specificazione del termine per la votazione sull'iniziativa, applicabile se il rifiuto del controprogetto indiretto impedisce che il ritiro condizionato abbia effetto (art. 73a cpv. 3 LDP e contrario), il che rende attuale l'obbligo delle autorità di mettere in votazione l'iniziativa. In questo caso, la legge prevede ora un termine di 10 mesi anche per il Consiglio federale, che decorre dalla conferma del risultato della votazione sul controprogetto ai sensi dell'art. 15 cpv. 1 LDP (art. 75a cpv. 2 LDP). Il precedente art. 74 cpv. 2 LDP, che

consentiva all'Assemblea federale di prorogare il termine per la votazione di un'iniziativa se questa era contrastata da un controprogetto indiretto, è abrogato.

Con questa revisione, anche il termine per la votazione di un progetto di legge per l'attuazione di un'iniziativa formulata in modo generale è stato allineato alle altre scadenze: Mentre il termine per l'esame e la votazione era di 30 mesi in totale e decorreva dalla presentazione dell'iniziativa, ora è di 10 mesi e decorre dalla votazione finale dell'Assemblea federale sulla revisione (art. 75a cpv. 3 LDP). Questa revisione, presentata come una semplice riorganizzazione della materia, comporta in realtà una proroga del termine per il processo di attuazione. Infatti, l'Assemblea federale continua ad avere 2 anni, cioè 24 mesi, per preparare il progetto di legge di attuazione (art. 104 cpv. 1 LDP), più i 10 mesi concessi al Consiglio federale per organizzare il referendum. In totale, la trattazione e la votazione di un progetto di legge di attuazione può quindi estendersi non solo per 30, ma per 34 mesi. 16

Infine, con la revisione 2009/2010, la disposizione sui termini per il progetto di referendum è stata sottoposta a una (vera e propria) pulizia formale. La disposizione in questione è ora intitolata "Referendum" anziché "Trattamento" – la prima esprime il contenuto in modo più preciso della seconda – e si trova nell'art. 75a LDP e non più nell'art. 74 LDP (abrogato) – nella logica più o meno cronologica del Titolo 5 della LDP. 17

4. Estensione dei termini negli anni elettorali (2015).

L'ultima modifica apportata all'art. 75a LDP deriva dalla revisione della LDP del 2014, dedicata alla procedura di elezione del Consiglio nazionale. Mentre la bozza presentata dal Consiglio federale non proponeva alcuna modifica delle scadenze di voto, il Consiglio nazionale ha deciso in prima lettura e senza che la proposta fosse discussa di estendere le varie scadenze dell'art. 75a LDP a 12 mesi. Invece di seguire questa modifica, il Consiglio degli Stati ha adottato una norma alternativa proposta dalla sua Commissione di politica statale, secondo la quale i termini di voto sarebbero stati prorogati di 6 mesi se l'inizio dei termini fosse stato tra i 10 e i 3 mesi prima del prossimo rinnovo generale del Consiglio nazionale. Questa versione ha infine prevalso in Consiglio nazionale ed è entrata in vigore il 1° marzo 2015 (art. 75a cpv. 3bis LDP). Tuttavia, dalle delibere dei Consigli non è chiaro quali criteri la SPK-S 18

abbia utilizzato per delimitare il periodo rilevante per la proroga, né la durata della proroga stessa, espressa in mesi.

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

1. Premessa

19 Il processo di iniziativa popolare comprende diverse fasi. Dopo il lancio dell'iniziativa (artt. 68–69 LDP), la raccolta e la presentazione delle firme (art. 71 LDP), la Cancelleria federale stabilisce che l'iniziativa è stata presentata (art. 72 LDP), dopodiché spetta al Consiglio federale presentare un progetto di decreto federale e un relativo messaggio all'Assemblea federale (art. 97 LDP). Successivamente, inizia una fase parlamentare di trattazione dell'iniziativa, al termine della quale l'Assemblea federale decide in merito alla validità e all'opportunità dell'iniziativa e, se necessario, all'adozione di un controprogetto diretto o indiretto (art. 100 e segg. del CPD).

20 Se l'iniziativa non viene ritirata (artt. 73–73a LDP), la garanzia del diritto d'iniziativa (art. 34 cpv. 1 Cost.) obbliga successivamente le autorità a sottoporre al voto del popolo le iniziative valide e riuscite (iniziativa per la revisione totale della Costituzione [art. 138 cpv. 2 Cost.], iniziativa formulata in generale [art. 139 cpv. 4 frase 2 Cost.]) o al popolo e ai Cantoni (iniziativa formulata ex novo [art. 139 cpv. 5 frase 1 Cost.]). La giurisprudenza sulle iniziative permanenti, la cui sostanza è tuttavia rilevante anche a livello federale, stabilisce che la votazione deve avvenire entro un periodo di tempo ragionevole affinché l'iniziativa mantenga la sua rilevanza. Allo stesso modo, la garanzia del diritto di iniziativa prevede che le iniziative redatte in termini generali che sono state approvate siano attuate entro un periodo di tempo ragionevole attraverso la stesura dell'emendamento costituzionale che richiedono (art. 139 cpv. 4 frasi 1 e 3 Cost.).

21 A livello federale, il compito di ordinare e organizzare le votazioni è affidato al Consiglio federale (art. 10 e segg. LDP, cfr. anche artt. 58, 59c e 73 cpv. 2 LDP). In particolare, spetta al Consiglio federale fissare le date delle votazioni e distribuire i documenti di voto tra le varie date (art. 10 cpv. 1bis CPD).

L'art. 75a LDP deve essere visto in questo contesto. Il suo scopo è quello di concretizzare le modalità temporali dell'obbligo di mettere in votazione o attuare le iniziative entro un periodo di tempo ragionevole. A tal fine, stabilisce un termine specifico (in linea di principio 10 mesi) entro il quale il Consiglio federale deve mettere in votazione un'iniziativa popolare (cpv. 1–2) o una modifica costituzionale a seguito di un'iniziativa formulata in modo generale (cpv. 3). Solo il periodo di votazione in senso stretto, ossia a partire dalla fine (effettiva o fittizia) del periodo di trattazione parlamentare, trova sede nell'art. 75a LDP. I termini entro i quali l'Assemblea federale deve decidere su un'iniziativa popolare e, se necessario, preparare un progetto di legge di attuazione sono regolati dagli artt. 97 e segg. ParlG, a cui fa esplicito riferimento l'art. 75a cpv. 4 LDP. 22

L'art. 75a LDP si trova nel 5° titolo della LDP, che è dedicato all'iniziativa popolare e il cui ordine delle disposizioni segue più o meno lo svolgimento della procedura corrispondente. Per contro, non si applica al voto su una questione soggetta a referendum facoltativo o obbligatorio, anche se si tratta di una modifica costituzionale promossa dall'Assemblea federale. A rigore, il Titolo 5 si applica indistintamente a tutte le forme di iniziativa. Tuttavia, le disposizioni di questo titolo sono state concepite principalmente per le iniziative volte a una revisione parziale della Costituzione. Alcune di queste disposizioni sono quindi inappropriate e di conseguenza non applicabili alle iniziative che mirano a una revisione completa della Costituzione. Tuttavia, se non sono incompatibili con questo tipo di iniziativa, le norme del Titolo 5 rimangono pertinenti, se necessario in modo adattato alle specificità di un'iniziativa di modifica costituzionale completa. A nostro avviso, questo è il caso dell'art. 75a cpv. 1 (termine per votare un'iniziativa) e 3^{bis} (proroga di tale termine) CPD. 23

Ne consegue che l'art. 75a LDP fa parte del sistema di attuazione del diritto di iniziativa popolare. Per questo motivo, a nostro avviso, gode della protezione offerta dalla garanzia dei diritti politici (art. 34, paragrafo 1, Cost.). Infatti, questa garanzia richiede che "l'insieme delle norme che stabiliscono e organizzano i diritti politici sia rispettato". Tuttavia, poiché la violazione dell'art. 75a LDP non è accompagnata da una sanzione concreta e non può essere invocata davanti a un tribunale, questa protezione fondamentale rimane teorica. Allo stato attuale della legislazione, non ha alcun impatto concreto sulla pratica. 24

2. Funzione

25 I termini per la trattazione e la votazione di un'iniziativa o della sua attuazione concretizzano il diritto d'iniziativa ponderando diversi interessi democratici divergenti in modo tale da garantire la loro rispettiva considerazione nel rispetto del principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.).

26 Da un lato, vi è l'interesse a che gli elettori decidano rapidamente sull'iniziativa per garantire l'attualità della questione, che dipende dalle condizioni giuridiche e fattuali in cui si svolge l'iniziativa. Pertanto, i comitati d'iniziativa sono di fatto costretti ad abbandonare l'iniziativa se sono passati molti anni dal suo lancio. Inoltre, più tempo ci vuole per portare un'iniziativa al voto, più l'elettorato cambia e si differenzia da quello che ha contribuito alla nascita dell'iniziativa. Un periodo eccessivamente lungo tra la presentazione di un'iniziativa e il voto su di essa può quindi costituire un indebolimento del diritto di iniziativa e violare la garanzia dei diritti politici (art. 34 cpv. 1 Cost.).

27 D'altro canto, le autorità hanno interesse a disporre di tempo sufficiente per commentare le iniziative e metterle ai voti. Oltre ai lavori parlamentari in senso stretto (cfr. art. 139 cpv. 4 prima e terza frase e 5 seconda frase, 173 cpv. 1 lett. f Cost.), che non sono coperti dall'art. 75a LDP (cpr cpv. 4), questo tempo deve coprire il periodo necessario per organizzare e condurre la votazione in modo da garantire la libera formazione e l'espressione fedele e certa della volontà popolare (art. 34 cpv. 2 Cost.). Questo compito non comprende solo una dimensione materiale (annuncio, preparazione del materiale, ecc.), ma anche intellettuale. Infatti, il Consiglio federale deve distribuire gli argomenti da sottoporre a votazione tra le varie date disponibili – 3 o 4 all'anno, fissate in anticipo (art. 2a UFAP) – tenendo conto di vari fattori che possono influenzare la libera formazione e l'espressione fedele e certa del voto popolare, in particolare il tempo necessario per il dibattito (art. 10 cpv. 1bis UFAP), la complessità, il contraddittorio o anche la tendenza a moderare il dibattito sulle varie proposte.

3. Natura e sanzioni dei termini dell'art. 75a LDP

28 I termini per l'esame parlamentare di un'iniziativa sono spesso indicati come termini di decadenza – dopo la cui scadenza il Parlamento è chiuso e non può più deliberare sull'iniziativa e su un controprogetto – o come termini d'ordine

– la cui violazione in quanto tale non comporta alcuna conseguenza giuridica, ma che in alcuni casi può equivalere a un rifiuto ingiustificato di prendere una decisione. La giurisprudenza lascia ai Cantoni la facoltà di decidere se prevedere o meno dei termini e se introdurre termini di un tipo o di un altro. A livello federale, i termini per la trattazione dell'iniziativa di cui agli artt. 100 e 103 (cum 105) ParlG sono termini di decadenza: se l'Assemblea federale non ha adottato una risoluzione entro tali termini, il Consiglio federale sottopone l'iniziativa a votazione (art. 106 ParlG). In confronto, il termine concesso all'Assemblea federale per elaborare una modifica costituzionale sulla base di un'iniziativa formulata in termini generali (art. 104 cpv. 1 ParlG) è un termine d'ordine (cfr. anche art. 75a cpv. 3 LDP).

29 Tuttavia, la distinzione tra periodi di ordine e periodi di decadenza non è molto adatta a qualificare i termini per le votazioni (su un'iniziativa o su un successivo emendamento costituzionale) di cui all'art. 75a LDP. Infatti, non ha senso affermare che, scaduto il termine, il Consiglio federale decade dal diritto di mettere in votazione l'iniziativa o la sua attuazione: il voto è lo scopo della procedura d'iniziativa. Tuttavia, secondo il presente commento, i termini di votazione non sono termini puramente normativi. Piuttosto, l'interpretazione dell'art. 75a LDP porta a concludere che si tratta di scadenze vincolanti.

30 Innanzitutto, i tre paragrafi dell'art. 75a LDP che fissano le scadenze (cpv. 1–3) sono formulati in modo categorico: non contengono alcuna specificazione come "in linea di principio". Solo un caso di proroga dei termini è esplicitamente disciplinato (art. 75a cpv. 3bis ODSG). In secondo luogo, sebbene nei lavori preparatori non si trovino tracce di una discussione sulla natura dei termini, in nessun punto dei dibattiti viene riservata al Consiglio federale la possibilità di superare tali termini. Al contrario, ci sembra che le Camere partano dal principio che il Consiglio federale sia obbligato a rispettare questi termini. Ciò è particolarmente evidente dalle loro successive decisioni di estendere i termini per le votazioni da 9 a 10 mesi e di prevedere una proroga automatica di 6 mesi in caso di anno elettorale (art. 75a cpv. 3bis LDP). Se i termini di cui all'art. 75a LDP fossero solo termini normativi, tali adeguamenti sarebbero superflui. Da ciò si evince che l'Assemblea federale ha optato per una regolamentazione chiaramente definita dei termini che si applicano alla trattazione e alla votazione delle iniziative. Anche l'obiettivo della fissazione di un termine per il Consiglio federale – prescrivere un ritmo

per la votazione delle iniziative – è contrario a classificarlo come termine regolamentare. Infine, non sarebbe molto coerente se le scadenze fissate per il Consiglio federale non fossero vincolanti, mentre quelle fissate per l'Assemblea federale lo sono.

31 Il mancato rispetto dei termini di voto di 10 o 16 mesi viola quindi l'art. 75a LDP e la garanzia dei diritti politici (art. 34 cpv. 1 Cost.). Restano tuttavia riservati i casi in cui il mancato rispetto di un termine si basa su una base legale, rispetta i principi di interesse pubblico e proporzionalità e preserva la sostanza del termine (artt. 5 e 9 Cost.). Si tratta quindi di una concretizzazione alternativa delle modalità del diritto di iniziativa. Come verrà spiegato in seguito, il presente commento presuppone che la sospensione dei termini possa essere basata direttamente sulla LDP in determinate circostanze.

32 A parte questo, il carattere obbligatorio dei termini di cui all'art. 75a LDP non è accompagnato da alcuna sanzione. Da un lato, il superamento di un termine non comporta alcuno svantaggio per il Consiglio federale (non può comportare alcuno svantaggio). Dall'altro, i cittadini non hanno alcun ricorso legale in queste circostanze per far valere la violazione dei loro diritti politici. Infatti, l'art. 189 cpv. 4 della Cost. esclude che gli atti del Consiglio federale possano essere portati davanti al Tribunale federale, a meno che la legge non preveda un'eccezione. Anche se, a rigore, il caso in questione riguarda un'omissione (la mancata sottoposizione di un punto al voto entro un certo termine), si tratta comunque di un atto di competenza del Consiglio federale. Nel diritto vigente, tuttavia, la logica dell'art. 189 cpv. 4 Cost. esclude qualsiasi tutela giuridica delle competenze del Consiglio federale in materia di diritti politici. In assenza di una disposizione di legge che introduca un'eccezione a questa regola, il Tribunale federale non può esaminare i ricorsi contro il diniego di giustizia (art. 94 LTF), che costituirebbe un ritardo o un rifiuto ingiustificato di ordinare il voto. A nostra conoscenza, tuttavia, tale questione non è mai stata sollevata, pertanto non esiste una giurisprudenza in merito.

4. Scadenza dei termini ai sensi dell'art. 75a LDP

a. Norme applicabili

33 A parte uno specifico motivo di proroga (cpv. 3^{bis}), l'art. 75a LDP non contiene alcuna norma sulla scadenza dei termini ivi previsti. La LDP non contiene

neppure una norma generale sul calcolo, la proroga, la sospensione e l'interruzione dei termini.

Secondo il presente commento, la legge federale sulla procedura amministrativa, che contiene norme sui termini (art. 20 e segg. VwVG), non è applicabile ai termini dell'art. 75a LDP. Certo, non è esclusa l'applicazione della LDP alla questione dei diritti politici federali, anche se non si tratta di una "questione amministrativa" (art. 1 cpv. 1 LDP) in senso stretto. Certo, si potrebbe anche sostenere che il Consiglio federale (art. 1 cpv. 2 lett. a LDP) emette una decisione (generale) quando determina l'oggetto di una votazione (art. 10 cpv. 1bis LDP). Tuttavia, l'atto che preserva il termine ai sensi dell'art. 75a LDP non è la definizione dell'ordine del giorno di una votazione, ma la votazione stessa, cioè un atto di per sé. Poiché una votazione non può essere equiparata a un ordine amministrativo (cpr Art. 5 VwVG), la sua procedura non è soggetta alle regole procedurali della VwVG. 34

Per le stesse ragioni, ci sembra che la Convenzione europea sul calcolo dei termini, che si applica al calcolo dei termini in particolare "in [...] materia amministrativa", non disciplini i termini per le votazioni su un'iniziativa o la sua attuazione. 35

In queste circostanze, e in assenza di una norma di legge applicabile, riteniamo che siano i principi generali del diritto a dover cercare le regole per disciplinare il decorso dei termini dell'art. 75a LDP. 36

b. Calcolo

I tre termini dell'art. 75a CPD (cpv. 1, 2 e 3) sono termini espressi in mesi. In base a un principio generale (cfr. ad es. art. 77 cpv. 1 n. 3 RP, art. 142 cpv. 2 CPC, art. 110 cpv. 6 StGB, art. 4 cpv. 2 Convenzione europea sull'accordo sui termini), essi sono calcolati in quantili: Il termine scade il giorno dell'ultimo mese corrispondente al giorno in cui è iniziato a decorrere o, in mancanza di una data corrispondente, l'ultimo giorno dell'ultimo mese. Di conseguenza, se il periodo di 10 mesi inizia a decorrere il 22 dicembre (dies a quo), termina il 22 ottobre (dies ad quem). 37

c. Proroga

L'art. 75a cpv. 3bis LADP prevede esplicitamente un motivo per prorogare i termini di cui ai cpv. 1–3: Se il termine inizia a decorrere tra i 10 e i 3 mesi 38

prima del prossimo rinnovo generale del Consiglio nazionale, è prorogato di 6 mesi.

39 Secondo il presente commento, questo va visto come una regolamentazione completa della proroga dei termini dell'art. 75a LDP. Il silenzio del DPA su eventuali ulteriori motivi di proroga è in effetti qualificato. Questa conclusione è supportata non solo da un'argomentazione contraria in relazione alla formulazione dell'art. 75a, cpv. 3bis LDP, ma anche da un confronto con i termini per la trattazione delle questioni stabiliti dalla ParlG (art. 97 e segg. ParlG), dove anche i motivi di proroga sono delimitati con precisione (art. 97, cpv. 2, 105, cpv. 1 ParlG). Inoltre, sebbene l'ammissibilità di altri motivi di proroga non sia espressamente riservata né esclusa nei lavori preparatori, l'evoluzione generale dei regolamenti sui termini di trattamento e di voto tende a indicare che i tempi sono precisamente delimitati dalla legge e che non c'è spazio per altri motivi di proroga. Infine, da un punto di vista teleologico, il legislatore ha già tenuto conto dell'interesse del Consiglio federale a disporre di tempo sufficiente per organizzare la votazione, concedendo un termine relativamente lungo rispetto a quello effettivamente utilizzato nella pratica.

40 Poiché nessun'altra disposizione riserva una proroga dei termini dell'art. 75a LDP, questa è esclusa, anche se l'Assemblea federale e/o il comitato d'iniziativa vi acconsentono. Infatti, è un principio generale che un termine di legge non può essere prorogato (ad esempio, art. 144 CPC, art. 89 cpv. 1 CPC). La situazione è diversa, invece, per quanto riguarda la possibilità di sospendere i termini ai sensi dell'art. 75a LDP.

d. Sospensione

41 La proroga dei termini è diversa dalla sospensione dei termini. Mentre entrambe rinviano la scadenza del termine, la proroga del termine prolunga il termine, mentre la sospensione sospende la scadenza del termine. Se la persona o l'autorità a cui è stato assegnato un termine può adottare misure per rispettare il termine durante la sospensione, la sospensione è in effetti simile a una proroga, poiché i giorni di sospensione prolungano di conseguenza la durata del termine. Se, invece, la sospensione corrisponde a un periodo in cui viene impedito il completamento delle fasi per rispettare il termine (in questo caso, l'organizzazione e lo svolgimento di una votazione), la sospensione non

equivale a una proroga: il tempo disponibile per completare le fasi rimane lo stesso di quello originariamente fissato nel termine.

La LDP non contiene una norma esplicita – né generale né specifica per l'art. 75a LDP – relativa alla sospensione dei termini. Poiché la norma sulla proroga dei termini prevista dall'art. 75a cpv. 3bis è esaustiva, secondo questo commento è esclusa una sospensione di tali termini, che di fatto equivarrebbe a una proroga dei termini. 42

D'altro canto, il silenzio qualificato dell'art. 75a LADP sui motivi di proroga dei termini non impedisce, a nostro avviso, di ipotizzare l'esistenza di una lacuna nella legge per quanto riguarda l'inibizione (reale) dei termini. A differenza della questione della proroga dei termini, il testo dell'art. 75a LADP non esclude o riserva l'inibizione, ma non ne regola alcun aspetto. Come spiegato, il suo scopo è quello di mantenere un equilibrio tra l'interesse a preservare la tempestività di un'iniziativa e l'interesse a concedere al Consiglio federale un tempo sufficiente per la preparazione materiale e intellettuale e l'attuazione della votazione. Questo interesse è particolarmente al servizio della garanzia di un'istruzione libera e dell'espressione fedele e certa della volontà popolare (art. 34 cpv. 2 Cost.). Tuttavia, se questo tempo non è a disposizione del Consiglio federale o se le votazioni non possono svolgersi entro i termini ordinari (art. 2a UFAP), questo equilibrio è compromesso. Infine, non vi è alcuna indicazione di una volontà storica da parte del legislatore di escludere una sospensione del termine in determinate circostanze straordinarie. 43

È difficile colmare tale lacuna in generale, modo legislatoris, anticipando tutte le ipotesi e le circostanze di un'inibizione. Nell'interesse della certezza del diritto, sarebbe preferibile una revisione della legge in questo senso. La sospensione dei termini deve in ogni caso rispettare i principi generali dell'attività dello Stato (artt. 5, 8 e 9 Cost.). Non deve avere lo scopo o l'effetto di svantaggiare o favorire un'iniziativa rispetto a un'altra: In quanto differenza di trattamento, deve basarsi su una ragione obiettiva e seria e riguardare in egual misura tutte le richieste presentate nello stesso arco di tempo (art. 8 cpv. 1 Cost.). Inoltre, deve essere adeguata e necessaria per raggiungere l'obiettivo desiderato (art. 5 cpv. 2 Cost.), ossia consentire al Consiglio federale di utilizzare bene l'intero periodo di 10 o 16 mesi per l'organizzazione e lo svolgimento della votazione. 44

45 La sospensione sulla base della LDP può quindi essere presa in considerazione solo in una situazione in cui l'organizzazione e/o lo svolgimento della votazione sono ostacolati. Ciò può accadere, ad esempio, se il Paese è in guerra, se c'è un'interruzione generale di corrente o anche se le misure sanitarie necessarie rendono impossibile il voto e/o lo spoglio. Tuttavia, il semplice verificarsi di queste circostanze non è sufficiente. Devono anche portare effettivamente e concretamente a un impedimento.

46 L'effetto concreto e la durata della sospensione devono inoltre dipendere dalla natura dell'impedimento: Riguarda l'organizzazione del voto, il suo svolgimento o entrambi? Ad esempio, se un evento (guerra, blackout generale, pandemia, ecc.) impedisce lo svolgimento di una votazione mentre scade il termine legale per il voto, è ragionevole supporre che il termine sarà sospeso fino alla prossima data di votazione possibile. D'altra parte, la semplice impossibilità di tenere una votazione non esime le autorità dal lavorare per preparare la prossima votazione possibile, se le fasi preparatorie non sono ostacolate. Pertanto, se un evento impedisce temporaneamente lo svolgimento di una votazione, ma il Consiglio federale ha ancora tempo sufficiente per mettere in votazione l'iniziativa in una data successiva ed è in grado di intraprendere i relativi passi preparatori, non si può ritenere che il termine sia inibito.

47 Una valutazione della sospensione di due mesi dei termini di voto dell'art. 75a LDP ordinata dal Consiglio federale il 20 marzo 2020 in risposta alla pandemia di Covid 19 (art. 1 cpv. 1 lett. c Ordinanza del 20 marzo 2020 sulla sospensione dei termini per le iniziative popolari federali e le petizioni referendarie a livello federale) può illustrare quanto sopra. Nello specifico, questa situazione di stallo riguardava solo l'iniziativa "Per un'immigrazione moderata (iniziativa per la limitazione)", il cui termine di voto previsto dalla legge sarebbe scaduto il 20 ottobre 2020 ed è stato quindi prorogato al 20 dicembre 2020. Il Consiglio federale aveva inizialmente previsto il referendum su questa iniziativa per il 17 maggio 2020, ma lo ha annullato – anche a causa della pandemia Covid 19 – e ha escluso lo svolgimento di referendum fino al 31 maggio 2020 (art. 2 cpv. 1 lett. b Ordinanza sulla sospensione dei termini). Già il 29 aprile 2020 ha deciso che il referendum si sarebbe svolto il 27 settembre 2020, quindi ancora entro il termine di 10 mesi dalla votazione dell'Assemblea federale.

Anche se alla fine il Consiglio federale è riuscito a rispettare la scadenza del voto come se non avesse emesso una sospensione, la procedura di sospensione "preventiva" della scadenza può essere vista in modo critico rispetto a possibili situazioni di crisi future. Infatti, il 20 marzo 2020, al momento dell'annullamento della votazione del 17 maggio 2020, il Consiglio federale aveva ancora 7 mesi di tempo per pianificare e organizzare una nuova votazione, che avrebbe potuto svolgersi già dopo il 31 maggio 2020, lasciando un periodo di quasi 5 mesi (fino al 20 ottobre 2020) per tenere la votazione. Oltre alla data ordinaria del 27 settembre 2020 (art. 2a cpv. 1 lett. c CDP), il Consiglio federale aveva la possibilità di fissare ulteriori date di votazione durante questo periodo per motivi imperativi (art. 2a cpv. 2 CDP). In queste circostanze, la sospensione del termine di due mesi non era necessaria e per questo motivo violava il principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.). 48

Secondo l'interpretazione proposta in questo commento, un'inibizione dei termini di cui all'art. 75a LDP, che rientra nel quadro sopra descritto, non richiede un'ulteriore base giuridica, in quanto può basarsi sulla LDP, che è stata integrata in modo ammissibile. Diversa – ed esorbitante dall'oggetto del presente commento – è la questione se esistano altre basi giuridiche che consentano di inibire i termini in questione. 49

e. Interruzione

In linea di principio, i termini di cui all'art. 75a LDP decorrono senza interruzione fino al compimento dell'atto cui sono finalizzati, ossia l'indizione di un referendum (su un'iniziativa [cpv. 1–2] o su una modifica costituzionale adottata a seguito di un'iniziativa [cpv. 3]). 50

Tuttavia, va riservato il caso, raro ma non escluso, che il referendum in questione venga successivamente dichiarato invalido. In tale situazione, si deve notare che inizia a decorrere un nuovo periodo di votazione (completo). In altre parole, il voto invalidato agisce come un atto che interrompe il periodo di votazione originario. 51

Analogamente, se un'iniziativa viene ritirata a condizione che entri in vigore un controprogetto indiretto (art. 73a cpv. 2 LDP), se il popolo respinge il controprogetto dopo una votazione con un risultato valido (art. 15 LDP), che fa decorrere il periodo di votazione sull'iniziativa ai sensi dell'art. 75a cpv. 2 LDP, ma il voto sul controprogetto è successivamente oggetto di una "richiesta 52

di revisione" retroattiva, questa richiesta deve, a nostro avviso, interrompere il periodo di votazione sull'iniziativa.

B. Diritto cantonale comparato

53 La maggior parte dei Cantoni conosce un sistema di scadenze di voto per le iniziative o, se devono essere votate, per i progetti di legge di attuazione di iniziative adottate e formulate in modo generale. Schematicamente, si possono distinguere tre sistemi:

54 Alcuni Cantoni fissano un termine di voto "assoluto", cioè un termine che decorre dalla presentazione o dalla constatazione che l'iniziativa è giunta a compimento (artt. 29–30 KV/ZH cum § 132, 137 GPR/ZH; art. 28 cpv. 3 KV/UR; art. 64 Cost./OW; art. 55 Cost./NW; art. 119 cpv. 1, 124, 125 LEDP/FR; art. 32 cpv. 1–2 Cost./SO; § 24a IRG/BS; § 29 Cost./BL; art. 15 Cost./GR; § 66 GPR/AG; art. 82 cpv. 1 Cost./VD; art. 33 cpv. 2, 100 cpv. 2 Cost./VS).

55 In altri Cantoni, il termine di voto è "relativo": decorre dalla fine della discussione dell'iniziativa in Parlamento, analogamente ai termini di cui all'art. 75a cpv. 1 e 3 LDP (art. 35 cpv. 5, 79 cpv. 2 KV/ZG; art. 81 cpv. 2, 82 cpv. 2, 83 cpv. 3 StWG/TG).

56 Infine, alcuni Cantoni non conoscono scadenze di voto. In compenso, possono stabilire delle scadenze affinché le autorità si occupino dell'iniziativa e/o elaborino un concetto di attuazione (art. 59 cpv. 4 Cost. cum art. 149 ss. StWG/BE; art. 33 Cost.; art. 55 cpv. 3 BV/AR; art. 44 e segg. RIG/SG; artt. 62–63 BV/GE; art. 76 BV/JU).

57 Diversi cantoni combinano anche elementi di sistemi diversi. Nel Cantone di Lucerna, ad esempio, un periodo di voto assoluto di sei mesi regola l'iniziativa per la revisione totale della Costituzione cantonale (art. 82l KRG/LU, cpr art. 82a in materia di referendum obbligatorio e facoltativo). A Sciaffusa e Neuchâtel, un periodo di voto relativo (art. 77 cpv. 4 Legge elettorale/SH; art. 109 cpv. 4, 110 cpv. 5 LDP/NE) è integrato da un periodo assoluto se l'iniziativa mira a una revisione totale della Costituzione cantonale (art. 79 Legge elettorale/SH; art. 108 cpv. 1 LDP/NE). Per quanto riguarda il Canton Ticino, esso fissa un termine di voto assoluto di due anni dalla pubblicazione dell'entrata in vigore dell'iniziativa (o di 60 giorni se l'iniziativa mira a una revisione totale della Costituzione) e un termine relativo di 60 giorni dalla conclusione delle deliberazioni (artt. 46, 90 Cost.).

Come per i termini di trattamento, spetta al diritto cantonale stabilire se i termini di voto sono vincolanti o regolamentari. Alcuni cantoni prevedono espressamente la loro proroga (art. 117 cpv. 2 LEDP/FR; § 24a cpv. 1 e 4 IRG/BS; art. 15 Cost.; art. 82 cpv. 2 BV/VD; art. 33 cpv. 2 BV/VS) o addirittura la loro sospensione (§ 24a cpv. 3 IRG/BS) a determinate condizioni. Inoltre, in assenza di una qualificazione esplicita (come spesso accade), la dottrina sottolinea che la giurisprudenza (in relazione ai termini di trattamento) tende a ritenere che si tratti di termini regolamentari. 58

III. COMMENTO

A. Termine per la messa in votazione di un'iniziativa (paragrafo 1)

1. Oggetto ("sottoporre un'iniziativa al voto popolare")

L'art. 75a cpv. 1 LDP concede al Consiglio federale un termine di dieci mesi dalla votazione finale dell'Assemblea federale sull'iniziativa o dalla scadenza dei termini previsti per la messa in votazione di un'iniziativa popolare. 59

L'oggetto del termine di cui all'art. 75a cpv. 1 LDP è quindi lo svolgimento di una votazione, ossia di una "procedura nel corso della quale i cittadini [attivi] che costituiscono l'elettorato (il popolo) decidono in merito all'accettazione o al rifiuto di una proposta", in questo caso un'iniziativa popolare, sotto forma di votazione. 60

Il termine si riferisce esclusivamente alla fase del processo di iniziativa successiva all'esame parlamentare. In linea di principio, l'Assemblea federale ordina la sottoposizione di un'iniziativa popolare al voto con un decreto federale, nel quale dichiara valida l'iniziativa e formula una raccomandazione in merito (artt. 98, 100, 103 ParlG). Fa eccezione, tuttavia, la situazione in cui i Consigli non abbiano approvato un decreto federale sull'iniziativa entro il termine stabilito (artt. 100, 103, 106 ParlG). In questo caso, spetta eccezionalmente al Consiglio federale rimediare a questa mancanza ordinando il principio della votazione stessa (art. 106 ParlG). 61

In entrambi i casi, spetta poi al Consiglio federale adoperarsi per rispettare il termine di votazione. In qualità di autorità esecutiva (art. 174 Cost.), stabilisce la data della votazione (art. 10 cpv. 1bis LDP) e compie i passi preparatori (art. 11 LDP) che consentono ai Cantoni di tenere la votazione nei rispettivi 62

territori (cfr. art. 10 cpv. 2 LDP). In linea di principio, definisce gli argomenti che saranno oggetto della prossima votazione sotto forma di decreto e delega la Cancelleria federale ad adottare tutte le misure necessarie per la votazione.

63 Il termine è rispettato se la votazione ha effettivamente luogo prima della sua scadenza. La semplice fissazione della data della votazione non è quindi ancora sufficiente per rispettarlo. Se la votazione ha luogo e viene successivamente dichiarata invalida, il termine viene interrotto. L'iniziativa deve quindi essere nuovamente messa in votazione (con riserva di ritiro) e inizia a decorrere un nuovo periodo di 10 mesi ai sensi dell'art. 75a cpv. 1 LDP.

64 Secondo il presente commento, tutte le iniziative valide (art. 139 cpv. 3 Cost., art. 75 LDP) che non vengono ritirate (artt. 73–73a LDP) rientrano nel termine dell'art. 75a cpv. 1 LDP, comprese le iniziative volte alla revisione totale della Costituzione federale (art. 138 Cost.). Le iniziative per una revisione totale della Costituzione federale (art. 138 cpv. 2 Cost.) e le iniziative di carattere generale (art. 139 cpv. 4 seconda frase Cost.) devono essere sottoposte al voto del popolo, mentre le iniziative riformulate ex novo devono essere sottoposte al voto del popolo e dei Cantoni (art. 139 cpv. 5 prima frase Cost.).

65 A causa dell'obbligo di sottoporle a votazione contemporaneamente alle iniziative a cui si oppongono (art. 139b Cost., art. 76 LDP), i controprogetti diretti, ossia le revisioni costituzionali alternative all'iniziativa proposta dall'Assemblea federale, rientrano indirettamente nel termine di votazione dell'art. 75a LDP se l'iniziativa è confermata nonostante la sua adozione, anche se sono oggetto di un decreto federale separato dall'iniziativa (cfr. art. 101 cpv. 2 Parl.). L'art. 75a cpv. 1 LDP, invece, non fissa un termine per la votazione sul controprogetto diretto in quanto tale. Se l'iniziativa viene ritirata e rimane solo il controprogetto diretto, questo non è soggetto al periodo di votazione di 10 mesi. De lege ferenda, un termine di voto simile a quello previsto dall'art. 75a cpv. 1 LDP impedirebbe che un ritardo sostanziale faccia perdere la ragion d'essere del controprogetto.

66 Anche i controprogetti indiretti che propongono una regolamentazione alternativa all'iniziativa, ma sotto forma di un atto subcostituzionale che non ha necessariamente un rapporto formale di esclusione con l'iniziativa, non sono soggetti al termine dell'art. 75a cpv. 1 LDP. Se viene indetto un referendum contro un controprogetto indiretto, né la Costituzione né la legge stabiliscono un termine entro il quale deve aver luogo la votazione. Se

l'iniziativa viene confermata nonostante il controprogetto indiretto, il Consiglio federale è sottoposto a pressioni per metterla in votazione rapidamente, in modo che la votazione sull'iniziativa, che deve avvenire entro dieci mesi (art. 75a cpv. 1 LDP), si svolga non appena è stato deciso il destino del controprogetto. Questa pressione viene meno, invece, se l'iniziativa viene ritirata, in via definitiva o a condizione che il controprogetto indiretto sia definitivamente adottato (art. 73a cpv. 2 CPD).

2. Punto di partenza

a. Punto di partenza principale: conclusione effettiva del trattamento parlamentare ("voto finale dell'Assemblea federale")

In linea di principio, il termine di cui all'art. 75a cpv. 1 LDP decorre dalla conclusione della fase parlamentare della trattazione dell'iniziativa, ossia dalla votazione finale dell'Assemblea federale sulla risoluzione federale sull'iniziativa (art. 81 cpv. 1 lett. c ParlG). Questa risoluzione decide sulla validità dell'iniziativa (art. 1) e sulla raccomandazione di voto su di essa (se è redatta ex novo) o sulla sua accettazione o rifiuto (se è redatta in termini generali) (art. 2). 67

La votazione finale sul decreto federale sull'iniziativa ha luogo in entrambe le Camere lo stesso giorno se il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno adottato risoluzioni concordanti sull'iniziativa (art. 81 cpv. 1bis ParlG), dopo aver deliberato in prima lettura (art. 74 ParlG) e, se necessario, appianato le loro divergenze (art. 89 cpv. ParlG). 68

Tuttavia, può accadere che le Camere non riescano ad approvare risoluzioni concordanti sull'iniziativa. Se una camera respinge la proposta di conciliazione sulla raccomandazione di voto nel caso di un'iniziativa elaborata, allora, ai sensi dell'art. 98 comma 3 ParlG, viene cancellato solo l'art. 2 del decreto federale relativo alla raccomandazione di voto. In questo caso, ci sembra che possa aver luogo una votazione finale sulla risoluzione (art. 81 cpv. 1 lett. c ParlG), che riguarda esclusivamente la validità dell'iniziativa (art. 1). 69

Anche se questo ci sembra il risultato di un'omissione che può essere corretta per analogia piuttosto che di una decisione deliberata, l'art. 98 cpv. 3 ParlG non fa riferimento all'accettazione o al rifiuto di un'iniziativa redatta in termini generali (cpv. "raccomandazione di voto", "proposta di conciliazione"). 70

La procedura di risoluzione delle divergenze a questo proposito ha una caratteristica particolare: se una camera decide una seconda volta di respingere l'iniziativa, questo secondo rifiuto è considerato definitivo (art. 95 let. e ParlG). Se si ipotizza in questo contesto che il meccanismo dell'art. 98 cpv. 3 ParlG non sia applicabile, Nico Häusler fa notare che il testo dell'art. 81 ParlG esclude una votazione finale sull'iniziativa, poiché presuppone che entrambe le Camere abbiano adottato l'atto da sottoporre a votazione finale (art. 81 cpv. 1 lett. c ParlG), per di più approvando risoluzioni concomitanti su di esso (art. 81 cpv. 1bis ParlG).

71 Tuttavia, se ci si attiene alla formulazione dell'art. 75a cpv. 1 LDP, in assenza di una votazione finale, il termine di cui all'art. 75a cpv. 1 LDP inizierebbe a decorrere solo con la scadenza dei periodi di trattamento previsti per l'Assemblea federale (artt. 103, 105 ParlG). Tuttavia, una simile conclusione contraddice la logica (sistematica e teleologica) dell'articolo, secondo cui una decisione finale dell'Assemblea federale fa decorrere il periodo di votazione. È più probabile che si tratti di un'omissione, spiegabile con il fatto che non esiste praticamente alcuna prassi per trattare iniziative redatte in termini generali, che di un silenzio qualificato. Secondo il presente Commentario, se la prassi si astiene dall'applicare per analogia l'art. 98 cpv. 3 LDP al rifiuto di un'iniziativa in forma generica e dal tenere una votazione finale sulla validità dell'iniziativa, il (secondo) rifiuto da parte di un Consiglio, che segna definitivamente il destino dell'iniziativa (art. 95 cpv. e LDP), deve comportare la decorrenza del termine di cui all'art. 75a cpv. 1 LDP. In queste circostanze, non è opportuno attendere la scadenza del termine per l'esame da parte dell'Assemblea federale (art. 103 cpv. 1, 105 ParlG).

72 Infine, nonostante il requisito che la votazione finale abbia luogo dopo che le Camere hanno adottato risoluzioni concordanti, è possibile che le Camere adottino risoluzioni divergenti nella votazione finale, con una Camera che adotta la risoluzione federale con una raccomandazione e l'altra che la respinge (Art. 81 cpv. 3 ParlG). In questo caso, si ritiene che le Camere si siano astenute dal formulare una raccomandazione di voto, in contrasto con il loro dovere costituzionale di esprimersi (art. 139 cpv. 4 e 5 Cost.). Tuttavia, al fine di preservare il diritto dei cittadini a una rapida decisione su un'iniziativa, questa situazione chiude definitivamente la fase parlamentare e consente di iniziare il periodo di votazione di cui all'art. 75a LDP, anche se i termini per l'esame parlamentare (artt. 100, 103, 105 ParlG) non sono ancora scaduti.

b. Punto di partenza sussidiario: fine fittizia del trattamento parlamentare ("scadenza dei termini di legge riservati al Parlamento per trattare l'iniziativa")

L'effettiva conclusione del trattamento parlamentare dell'iniziativa segna l'inizio del periodo di votazione sull'iniziativa solo se avviene entro i termini previsti dalla legge per il trattamento parlamentare (artt. 100, 103, 105 ParlG). Se l'Assemblea federale non tratta l'iniziativa entro i termini stabiliti o non approva una risoluzione concorde sull'iniziativa, il Consiglio federale è obbligato a ordinare la votazione popolare senza aspettare la sua decisione (art. 106 ParlG). 73

In tale situazione, l'art. 75a cpv. 1 LDP prevede che il termine per la votazione su un'iniziativa abbia un punto di partenza sussidiario rispetto al voto finale dell'Assemblea federale: la scadenza del termine legale per l'esame parlamentare dell'iniziativa. Invece della fine effettiva del trattamento parlamentare, è quindi la fine fittizia che si verifica attraverso l'effetto di decadenza a segnare l'inizio del periodo di 10 mesi. Questo sistema limita e rende prevedibile il periodo totale massimo (periodo per l'esame parlamentare [art. 100 o 103 cpv. 1 LDP], eventualmente prorogato [art. 105 LDP] + periodo per la votazione [art. 75a cpv. 1 LDP], eventualmente prorogato [art. 75a cpv. 3bis LDP]) che può intercorrere tra la presentazione di un'iniziativa e la votazione sulla stessa. 74

Nel caso dell'iniziativa per la revisione totale della Costituzione, l'art. 96 ParlG si limita a stabilire che l'Assemblea federale sottoponga l'iniziativa al voto del popolo, senza fissare espressamente un termine. A nostro avviso, tuttavia, violerebbe la garanzia dei diritti politici (art. 34 cpv. 1 Cost.) dedurne che l'Assemblea federale non è tenuta a trattare l'iniziativa entro un termine ragionevole. Secondo la maggioranza della dottrina, l'Assemblea federale non dovrebbe in ogni caso superare il termine di due anni, che corrisponde al termine per la trattazione delle iniziative redatte in termini generali (art. 103 cpv. 1 Cost.). Secondo il presente commento, la scadenza di tale termine dovrebbe di conseguenza segnare anche l'inizio sussidiario del termine di cui all'art. 75a cpv. 1 LDP. In caso contrario, un ritardo o un rifiuto ingiustificato da parte dell'Assemblea federale di trattare l'iniziativa comporterebbe l'impedimento a tempo indeterminato della votazione sull'iniziativa. 75

c. Ulteriore punto di partenza: decisione del Consiglio federale che rifiuta o revoca la conferma di una votazione (non scritta)

76 Come già detto, è ipotizzabile che una votazione su un'iniziativa possa essere dichiarata invalida, con conseguente inizio di un nuovo periodo di votazione ai sensi dell'art. 75a cpv. 1 LDP.

77 L'art. 75a LDP non disciplina la questione del momento in cui inizia questo nuovo periodo di votazione. Secondo il presente commento, si tratta di una vera e propria lacuna, dovuta al fatto che il legislatore non ha previsto tale questione. A nostro avviso, per colmare questa lacuna, è necessario prendere in considerazione la procedura seguita dopo l'annullamento del voto, che a sua volta dipende dalle ragioni che hanno portato a tale annullamento.

78 Pertanto, se ha luogo una nuova procedura parlamentare sull'iniziativa, le regole dell'art. 75a cpv. 1 sul dies a quo possono essere applicate mutatis mutandis senza ulteriori indugi, poiché una nuova votazione finale dovrebbe aver luogo entro un certo periodo.

79 Se la procedura parlamentare non viene proseguita, si deve decidere se il termine inizia a decorrere nuovamente dalla decisione del tribunale che dichiara l'invalidità del voto o – dopo la dichiarazione sostanziale di invalidità – dalla decisione del Consiglio federale che rifiuta o revoca la validità del risultato (art. 15 LDP). Anche se ciò comporta il rischio che il Consiglio federale ritardi la sua azione, la seconda soluzione ci sembra più appropriata. Dopo tutto, la convalida è l'atto che stabilisce il risultato del voto in modo vincolante e definitivo. Con il suo rifiuto o la sua revoca, la procedura si conclude formalmente. Inoltre, questo punto di partenza riflette l'art. 75a cpv. 2 LDP, il cui dies a quo è la data di convalida del risultato della votazione sul controprogetto indiretto e non la data della votazione.

3. Durata ("dieci mesi")

80 Il periodo di votazione di un'iniziativa ai sensi dell'art. 75a cpv. 1 LDP ha una durata di dieci mesi, calcolati in quantili. Come promemoria, durante questa fase devono essere compiuti solo i passi post-parlamentari per l'organizzazione materiale e intellettuale della votazione.

81 Poiché il termine inizia a decorrere dalla votazione finale dell'Assemblea federale, se questa ha luogo entro i termini legali del ParlG, il Consiglio

federale non beneficia di alcun resto del periodo di trattamento previsto dal ParlG in aggiunta ai 10 mesi prescritti dall'art. 75a cpv. 1 LDP.

In considerazione del calendario delle date di votazione disponibili (4 all'anno al di fuori dell'anno elettorale) (art. 2a LDP) e dell'obbligo di determinare l'oggetto di una votazione con almeno 4 mesi di anticipo (art. 10 cpv. 1bis LDP), il Consiglio federale ha in linea di principio concretamente 2 date liberamente selezionabili per mettere in votazione l'iniziativa. In pratica, il periodo medio tra il voto finale dell'Assemblea federale e la votazione nel caso di iniziative votate dal 2010 è di circa 6,3 mesi (escluse le scadenze prorogate ai sensi dell'art. 75a cpv. 3bis LDP). 82

Entro questo termine, il Consiglio federale è libero di avvalersi del potere discrezionale conferitogli dal suo status di suprema autorità esecutiva della Confederazione (art. 174 Cost.) per determinare la data del voto su un'iniziativa. Non è tenuto a ricevere istruzioni dall'Assemblea federale a questo proposito. Tuttavia, deve salvaguardare la libera formazione e l'espressione fedele e certa della volontà popolare (art. 34, cpv. 2, Cost.), il che significa che deve svolgere il suo compito tenendo conto della complessità, della contraddittorietà o anche della tendenza ad animare il dibattito dei vari oggetti da sottoporre a votazione. 83

La durata del termine è prorogata di sei mesi se inizia a decorrere in un certo periodo prima del rinnovo complessivo del Consiglio nazionale (art. 75 cpv. 3bis ParlG). Secondo il presente commento, il termine può essere sospeso in via del tutto eccezionale. 84

B. Termine per la messa in votazione di un'iniziativa ritirata con riserva se il controprogetto indiretto è respinto (comma 2)

1. Scopo ("mettere in votazione l'iniziativa [...] [se il controprogetto indiretto è respinto]")

Come il termine di cui all'art. 75a cpv. 1 LDP, anche il termine di cui all'art. 75a cpv. 2 LDP ha come oggetto la messa in votazione di un'iniziativa. Di conseguenza, si può fare riferimento alle osservazioni precedenti su questo termine. Tuttavia, l'art. 75a cpv. 2 LDP si riferisce al contesto speciale in cui il popolo respinge un controprogetto indiretto anche se il comitato d'iniziativa aveva ritirato l'iniziativa a condizione che questo controprogetto non sarebbe 85

stato bocciato in votazione popolare (art. 73a cpv. 2 LDP). In tal caso, il ritiro dell'iniziativa non ha alcun effetto, poiché la condizione a cui è subordinato non si è verificata (art. 73a cpv. 3 LDP e contrario). Infine, se il comitato d'iniziativa non decide di ritirare l'iniziativa senza condizioni (art. 73 cpv. 1 LDP), le autorità sono comunque obbligate a mettere in votazione l'iniziativa.

86 In queste circostanze, la decorrenza del termine per la votazione di un'iniziativa ritirata condizionatamente dal voto finale dell'Assemblea federale, come previsto dall'Art. 75a para. 1 LDP, rischierebbe che, dato il termine referendario di 100 giorni (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.) e l'obbligo di annunciare la votazione con almeno quattro mesi di anticipo (art. 10 cpv. 1bis LDP), questo termine scada prima che il destino del controprogetto indiretto e quindi anche dell'iniziativa sia segnato. Per questo motivo, l'art. 75a cpv. 2 LDP stabilisce che il termine inizia a decorrere solo dalla data di conferma del risultato della votazione in cui il controprogetto indiretto è stato respinto.

87 Il testo dell'Art. 75a cpv. 2 LDP mira a sottoporre l'iniziativa "al voto del popolo e dei Cantoni". Ora, tuttavia, solo l'iniziativa redatta ex novo è soggetta al requisito della doppia maggioranza (art. 139 cpv. 5 Cost.). Tuttavia, l'art. 75a cpv. 2 CPD ci sembra applicabile anche a un'iniziativa formulata in modo generale (che viene sottoposta solo al voto del popolo). Secondo l'opinione prevalente, non è escluso opporsi a tale iniziativa con un controprogetto indiretto. Di conseguenza, dovrebbe essere consentito anche il ritiro condizionato dell'iniziativa. Inoltre, la formulazione dell'art. 73a LDP non lo esclude. Inoltre, i lavori preparatori sull'introduzione del ritiro condizionato dell'iniziativa non mostrano la volontà dell'Assemblea federale di escludere questo meccanismo nel caso di un'iniziativa redatta in termini generali. In questo contesto, ci sembra che la formulazione restrittiva dell'art. 75a cpv. 2 LDP sia solo il risultato di un'omissione dovuta ai pochi casi di iniziative formulate in termini generali nella pratica e al rapido ritmo dei lavori legislativi.

88 Nel caso dell'iniziativa per la revisione totale della Costituzione federale, invece, la precedente dottrina maggioritaria impedisce che essa contenga proposte sostanziali. In questo contesto, l'Assemblea federale non può proporre un'alternativa a tale iniziativa, nemmeno in forma indiretta, il che preclude un ritiro condizionato dell'iniziativa. La regola dell'art. 75a cpv. 2 LDP è quindi irrilevante per questo tipo di iniziativa.

Infine, va notato che né l'art. 75a cpv. 2 LDP né la Costituzione prevedono un termine per la votazione del controprogetto indiretto. Secondo il presente commento, il Consiglio federale deve attenersi a un termine ragionevole per preservare la garanzia dell'iniziativa (art. 34 cpv. 1 Cost.). Infatti, quanto più lunga è la votazione sul controprogetto, tanto più lunga sarà la votazione sull'iniziativa nel caso in cui il controprogetto venga respinto, il che può compromettere l'iniziativa. De lege ferenda, a nostro avviso, almeno nel caso in cui l'iniziativa sia stata ritirata in modo condizionato, si dovrebbe fissare un termine per la votazione sul controprogetto indiretto identico a quello previsto dall'art. 75a LDP (10 mesi). 89

2. Data di inizio

a. Decorrenza ordinaria: conferma esecutiva del rifiuto della controproposta indiretta ("data di conferma del risultato della votazione sulla controproposta")

Il periodo di voto di cui all'art. 75a cpv. 2 LDP inizia con la convalida del risultato della votazione che respinge la controproposta indiretta. Questo atto costituisce una decisione dichiarativa del Consiglio federale. Entra in vigore solo dopo che sono stati risolti eventuali reclami relativi alla votazione, che devono essere presentati entro tre giorni (art. 77 cpv. 2 LDP) (art. 15 cpv. 1 LDP). 90

Il termine decorre dalla decisione sulla validità e non dalla data della votazione stessa, per evitare che il rifiuto del controprogetto indiretto venga dichiarato invalido mentre la votazione sull'iniziativa è ancora in corso o addirittura già avvenuta. Poiché l'effetto dell'iniziativa dipende dal fallimento del controprogetto indiretto (art. 73a cpv. 3 LDP), questo meccanismo è indispensabile dal punto di vista della certezza del diritto e della garanzia della libera formazione e dell'espressione fedele e certa della volontà popolare (art. 34 cpv. 2 Cost.). Infatti, i cittadini non possono essere obbligati a votare su un'iniziativa in cui l'effetto del ritiro non è stato definitivamente chiarito. 91

b. Punto di partenza straordinario: conferma giudiziaria retroattiva del rifiuto del controprogetto indiretto (non scritto)

Secondo il presente commento, se la votazione sul controprogetto indiretto è eccezionalmente soggetta a un controllo giudiziario "retroattivo", ossia dopo la 92

conferma dei risultati ai sensi dell'art. 15 LDP, mentre la votazione sull'iniziativa non ha ancora avuto luogo, la votazione sull'iniziativa deve essere sospesa al fine di tutelare la libera formazione della volontà e l'espressione fedele e certa della volontà popolare (art. 34 cpv. 2 Cost.) nonché la certezza del diritto, fintanto che la sorte della votazione sul controprogetto indiretto non è ancora stata decisa. A questo proposito, l'art. 75a cpv. 2 LDP presenta una lacuna che il legislatore non è stato in grado di osservare e che il processo giuridico sviluppato dal Tribunale federale richiede di colmare.

93 Se la votazione sul controprogetto viene effettivamente dichiarata nulla, il dovere delle autorità di mettere in votazione l'iniziativa dipende ora (di nuovo) dalla sorte del controprogetto, cosicché il termine dell'art. 75a cpv. 2 LDP viene interrotto.

94 Se, invece, l'istanza di nullità viene respinta, si pone la questione se al Consiglio federale debba essere nuovamente concesso un periodo completo di 10 mesi per mettere in votazione l'iniziativa, oppure se si debba tenere conto del periodo già trascorso fino alla presentazione dell'istanza di revisione. In considerazione dell'obbligo di annunciare l'oggetto della votazione con almeno quattro mesi di anticipo (art. 10 cpv. 1^{bis} LDP) e del tempo necessario per organizzare la votazione, ci sembra più appropriato ipotizzare un nuovo periodo completo di 10 mesi. In altre parole, la presentazione di una mozione "per la ripetizione" della votazione sul controprogetto indiretto interrompe il decorso del termine di cui all'art. 75a cpv. 2 LDP, mentre il rigetto della mozione segna il dies a quo di un nuovo termine di votazione.

95 A titolo di paragone, il voto su un'iniziativa il cui ritiro condizionato a causa del fallimento del controprogetto indiretto non è diventato effettivo sin dal momento in cui ha avuto luogo è un motivo che dovrebbe precludere un annullamento "retroattivo" del voto sul controprogetto indiretto. Infatti, il Tribunale federale lega l'annullamento di una votazione in questo contesto a diverse condizioni, tra cui la tutela della certezza del diritto, che verrebbe compromessa nel momento in cui l'annullamento della votazione sul controprogetto dovesse comportare l'annullamento della votazione sull'iniziativa.

c. Ulteriore punto di partenza: decisione del Consiglio federale che rifiuta o revoca la conferma di una votazione (non scritta)

Infine, come l'art. 75a cpv. 1 LDP, in caso di annullamento della votazione sull'iniziativa (il cui ritiro non è diventato legalmente valido a causa del fallimento del controprogetto indiretto), l'art. 75a cpv. 2 LDP deve essere integrato nel senso che, se la procedura parlamentare non viene rinnovata, la decisione del Consiglio federale che rifiuta o revoca la validità del risultato (art. 15 LDP) segna il punto di partenza per un nuovo periodo di dieci mesi per la votazione sull'iniziativa. 96

3. Durata ("dieci mesi")

La conferma del risultato della votazione sul controprogetto indiretto fa scattare un periodo di voto di 10 mesi. Pertanto, il tempo trascorso tra il voto finale dell'Assemblea federale sull'iniziativa e il ritiro condizionato dell'iniziativa non viene dedotto retroattivamente dal periodo di votazione. 97

Poiché tutti i controprogetti indiretti sulla base dei quali un'iniziativa è stata ritirata condizionalmente sono entrati in vigore, non è possibile indicare in pratica la durata media di una votazione dopo il rifiuto del controprogetto indiretto. Tuttavia, poiché anche in questi casi si tratta di votare su un emendamento costituzionale, non c'è prima facie alcun motivo per cui la durata debba differire significativamente dalla durata media della votazione sull'iniziativa in un caso "ordinario". 98

C. Termine per la votazione sull'attuazione di un'iniziativa generale (paragrafo 3)

1. Oggetto ("[mettere in votazione] l'emendamento costituzionale [...] relativo a [un'iniziativa generale]")

Il termine di cui all'art. 75a cpv. 3 LDP si riferisce anche allo svolgimento di un referendum, le cui modalità sono le stesse dei referendum di cui all'art. 75a cpv. 1 e 2, ma il cui oggetto è la modifica costituzionale conseguente all'adozione di un'iniziativa concepita in termini generali, e non l'iniziativa stessa. 99

L'art. 75a cpv. 3 LDP si applica esclusivamente agli emendamenti costituzionali selettivi che seguono iniziative formulate in termini generali. 100

Non si riferisce quindi a un emendamento costituzionale completo che fa seguito a un'iniziativa adottata in tal senso (artt. 138 e 193 cpv. 1 Cost.), che deve anche essere oggetto di una votazione da parte del popolo e dei Cantoni (art. 140 cpv. 1 lett. a Cost.).

10 1 Si ricorda che l'iniziativa, di carattere generale, indica la direzione di una modifica costituzionale desiderata senza formulare definitivamente la formulazione di tale modifica. Se l'Assemblea federale approva l'iniziativa, redige direttamente la modifica costituzionale corrispondente (art. 139 cpv. 4 frase 1 Cost.), che deve "rispecchiare rigorosamente il contenuto e gli obiettivi dell'iniziativa" (art. 104 cpv. 2 ParlG). Se respinge l'iniziativa, la sottopone al voto del popolo (art. 139 cpv. 4 frase 2 cum. 140 cpv. 2 lett. b Cost.). Se il popolo vota a favore, l'Assemblea federale è tenuta a elaborare la modifica costituzionale richiesta dall'iniziativa (art. 139 cpv. 4 frase 3 Cost.). Trattandosi di una modifica costituzionale, l'attuazione elaborata dall'Assemblea federale è soggetta a referendum obbligatorio e deve essere approvata dal popolo e dai Cantoni (art. 140 cpv. 1 lett. a Cost.).

10 2 L'attuazione dell'iniziativa elaborata in termini generali entro un periodo di tempo ragionevole è tutelata dalla garanzia dei diritti politici (art. 34 cpv. 1 Cost.). Il termine di cui all'art. 75a cpv. 3 LDP si riferisce alla fase postparlamentare di questo processo. L'Assemblea federale, da parte sua, ha un periodo di due anni dall'approvazione dell'iniziativa per redigere l'emendamento costituzionale (art. 104 cpv. 1 LParl). Tuttavia, la legge non prevede un meccanismo per sanzionare un ritardo o un rifiuto dell'Assemblea federale di legiferare (cpv. 189 cpv. 4 Cost.).

10 3 In conformità con un requisito costituzionale (art. 156 cpv. 3 lett. b Cost.), invece, la legge prevede un meccanismo per garantire che una decisione sull'attuazione sia presa se solo le differenze tra i Consigli impediscono la sua adozione da parte dell'Assemblea federale. L'art. 104 cpv. 3 ParlG recita: "Se i Consigli non riescono a mettersi d'accordo su un progetto comune di revisione parziale, o se uno o entrambi respingono il progetto, le decisioni prese da loro nell'ultima deliberazione sono sottoposte al voto del popolo e dei Cantoni". Questa disposizione si applica se le Camere hanno adottato ciascuna un progetto di risoluzione, ma una Camera respinge la proposta della conferenza di conciliazione (cpr art. 93 cpv. 2 ParlG) o una (o entrambe) le Camere respingono il progetto di revisione nella votazione finale su di esso (cpr art. 1 cpv. 3 ParlG).

Se si verifica una di queste situazioni, spetta al popolo e ai Cantoni separare i progetti di legge adottati dall'una e dall'altra Camera nelle loro deliberazioni finali dettagliate sotto forma di voto su queste due varianti. A prescindere dalla questione dell'oggetto e delle modalità precise di questa votazione, che esula dall'oggetto di questo commento, riteniamo che il termine dell'art. 75a cpv. 3 LDP debba applicarsi anche in questo caso, almeno per analogia, se si tratta di una votazione su un emendamento costituzionale che fa seguito a un'iniziativa generale. 10 4

2. Punto di partenza ("votazione finale dell'Assemblea federale")

a. Punto di partenza ordinario: conclusione effettiva del trattamento parlamentare ("votazione finale dell'Assemblea federale")

Il termine per la votazione di una modifica costituzionale basata su un'iniziativa elaborata in termini generali decorre dalla votazione finale dell'Assemblea federale (art. 81 LDP) che approva la revisione in questione (art. 75a cpv. 3 LDP). Questo dies a quo si applica anche se una delle due Camere respinge il progetto di risoluzione sulla modifica costituzionale in questa votazione finale (Art. 104 cpv. 3 ParlG). 10 5

D'altra parte, nel caso in cui l'art. 104 par. 3 ParlG sia applicato in seguito al rifiuto della proposta della Conferenza di unificazione da parte di un Consiglio, non ha luogo alcuna votazione finale sul progetto di risoluzione sulla revisione costituzionale. In questo caso, riteniamo opportuno colmare una lacuna dell'art. 75a cpv. 3 LDP, stabilendo che il periodo di due anni decorre dal voto che porta al rifiuto della proposta di unificazione. 10 6

Poiché non esiste alcun meccanismo per costringere l'Assemblea federale ad adottare una modifica costituzionale, e poiché il Consiglio federale non ha alcuna competenza per adottare una modifica costituzionale, il Consiglio federale non può logicamente ordinare una votazione su un argomento inesistente (cpr Art. 106 ParlG). Per questo motivo, a differenza del paragrafo 2.1, l'art. 75a cpv. 3 LDP non prevede un dies a quo sussidiario. 10 7

b. Ulteriore punto di partenza: risoluzione del Consiglio federale che rifiuta o revoca la conferma di un risultato di voto (non scritta)

Infine, come le votazioni sulle iniziative, anche la votazione sulla modifica costituzionale che attua un'iniziativa redatta in termini generali deve essere 10 8

dichiarata nulla solo in casi del tutto eccezionali. In questo caso, a nostro avviso, è la decisione del Consiglio federale che nega o revoca la validità del risultato (art. 15 LDP) a segnare l'inizio di un nuovo periodo di votazione di 10 mesi.

3. Durata ("dieci mesi")

109 Come per le altre scadenze dell'art. 75a LDP, il Consiglio federale ha una durata di dieci mesi per organizzare e condurre il referendum. Il tempo che l'Assemblea federale non ha utilizzato entro il periodo di due anni per preparare la modifica costituzionale non estende il periodo a disposizione del Consiglio federale.

110 In assenza di una prassi corrispondente, non è possibile indicare il tempo medio che intercorre nella pratica tra il voto finale dell'Assemblea federale e il voto popolare. Anche in questo caso, tuttavia, non c'è motivo per cui debba differire in modo significativo dal tempo medio impiegato per lo svolgimento della votazione sull'iniziativa in un caso "ordinario".

D. Estensione dei termini (paragrafo 3bis)

111 Mentre i primi tre commi dell'art. 75a fissano i termini di voto, il cpv. 3bis stabilisce la proroga di tali termini, a nostro avviso in modo esaustivo. Esso li subordina al dies a quo del termine pertinente (definito dai paragrafi 1–3 opportunamente interpretati) che cade entro un determinato periodo prima del prossimo rinnovo generale del Consiglio nazionale, ossia tra 10 e 3 mesi prima delle elezioni.

112 Sebbene questa disposizione non sia stata commentata al momento della sua adozione nel 2014, è comprensibile che la sua logica sia quella di tenere conto del fatto che un anno elettorale prevede non quattro ma solo tre date per i referendum (art. 2a cpv. 3 ODP), limitando così le date a disposizione del Consiglio federale per mettere ai voti l'iniziativa. È anche ipotizzabile che l'intenzione sia quella di sollevare la Cancelleria federale durante questo periodo. Tuttavia, non si conoscono i criteri che hanno portato alla delimitazione del periodo decisivo per la proroga. Inoltre, va notato che la necessità di avere tempo e date di voto sufficienti nell'anno elettorale era già stata presa in considerazione quando il periodo di voto "ordinario" era stato originariamente fissato a 9 mesi.

Il rinnovo generale del Consiglio nazionale si riferisce all'elezione di tutti i deputati che formano questa camera ogni quattro anni (art. 149 cpv. 2 LDP), a differenza di un'eventuale elezione suppletiva (art. 51 LDP) o supplementare (art. 56 LDP). 11 3

Il Consiglio nazionale è inoltre completamente rinnovato prima della fine della legislatura quadriennale se il popolo è d'accordo con il principio di una revisione totale della Costituzione (art. 193 cpv. 3 Cost.). La legge non disciplina le modalità temporali di questo rinnovo totale selettivo. A differenza del rinnovo periodico, non è prevedibile. Non rientra quindi nella regola che prevede, in linea di principio, quattro votazioni all'anno (art. 2a cpv. 1 e 3 ODP). Se necessario, dovrebbe quindi svolgersi in una data di votazione aggiuntiva e non sovrapporsi agli altri punti di votazione. A nostro avviso, non rientra quindi nell'Art. 75a cpv. 3bis LDP. Ciò, inoltre, risulta già dalla formulazione della disposizione, che implica la periodicità facendo riferimento al "prossimo" rinnovo, e dalla sua logica, che consiste nel fissare la proroga del termine in relazione a una data prevedibile. 11 4

Il rinnovo generale periodico del Consiglio nazionale ha luogo (ogni quattro anni) la penultima domenica di ottobre (art. 19 cpv. 1 LDP). Il periodo di riferimento per il rinnovo tra i 10 e i 3 mesi prima del rinnovo va quindi sempre da un giorno di dicembre dell'anno precedente le elezioni a un giorno di luglio dell'anno delle elezioni. Si estende quindi su sette mesi. 11 5

Tutti i mandati che iniziano a scadere durante questo periodo sono automaticamente rinnovati. Non è richiesta una risoluzione corrispondente del Consiglio federale o dell'Assemblea federale. La durata della proroga è di 6 mesi, portando il periodo totale a 16 mesi. 11 6

De lege ferenda, va notato che questo sistema di proroga automatica della stessa durata per tutte le scadenze che iniziano a decorrere tra i 10 e i 3 mesi prima delle elezioni non raggiunge l'obiettivo presunto di dare al Consiglio federale il maggior numero di possibilità di scelta al momento di fissare la data per la votazione dell'iniziativa. Al di fuori di un anno elettorale, il Consiglio federale ha in linea di principio la possibilità di scegliere tra due date per la votazione dell'iniziativa. Tuttavia, il meccanismo dell'art. 75a cpv. 3bis LDP non preserva questo equilibrio: 11 7

- Se il periodo di votazione inizia a decorrere immediatamente prima del periodo di sospensione (cioè immediatamente prima della scadenza di

dicembre), il Consiglio federale ha a disposizione una sola data di votazione. Ad esempio, se l'Assemblea federale avesse tenuto la votazione finale su un'iniziativa l'ultimo giorno della sessione invernale del 2022, ossia il 16 dicembre 2022, il termine per la votazione su questa iniziativa non sarebbe stato prorogato, poiché il periodo pertinente per la proroga sarebbe iniziato il 22 dicembre 2022, dato il rinnovo generale del Consiglio nazionale il 22 ottobre 2023. Di conseguenza, il Consiglio federale avrebbe avuto tempo fino al 16 ottobre 2023 per mettere in votazione l'iniziativa. A causa dell'obbligo di annunciare una votazione con almeno quattro mesi di anticipo (art. 10 cpv. 1bis LDP) e del calendario delle date di votazione, che concretizza l'art. 2a LDP, la votazione sull'iniziativa avrebbe potuto avere luogo solo in una data di votazione, ossia il 18 giugno 2023.

- Se, invece, il termine inizia a decorrere durante lo standstill (cioè fino alla scadenza di luglio), le date disponibili per la votazione non sono più due, ma tre o addirittura quattro. Ad esempio, se l'Assemblea federale adotta una decisione su un'iniziativa il 17 marzo 2023, il termine per la votazione sull'iniziativa, tenendo conto della proroga, scade il 17 luglio 2024, lasciando al Consiglio federale le seguenti 3 date per fissare la votazione: 26 novembre 2023, 3 marzo 2024. Se la votazione finale si tiene il 16 giugno 2023, il termine scade il 16 ottobre 2024, dando al Consiglio federale la possibilità di ordinare il voto il 26 novembre 2023, il 3 marzo 2024, il 9 giugno 2024 o il 22 settembre 2024.

11 8 In altre parole, il sistema attuale non impedisce la perdita di una data di voto in alcune circostanze e offre una o addirittura due date di voto aggiuntive in altre circostanze. Alla luce di ciò, va notato che per le quattro iniziative che finora sono state interessate da una proroga della scadenza, il tempo medio tra la votazione finale e il voto è stato di circa 10,3 mesi. Pertanto, l'attuale sistema non ha portato ad abusi, almeno finora.

E. Termini per la trattazione dell'iniziativa: riferimento alla Legge sul Parlamento (paragrafo 4)

11 9 L'art. 75a LDP si conclude con un riferimento al ParlG per quanto riguarda la trattazione di un'iniziativa da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale e i relativi termini. Questa divisione della materia è una decisione storica del legislatore. Tuttavia, i termini per la trattazione parlamentare di un'iniziativa sono decisivi per l'applicazione dell'art. 75a cpv. 1 LDP, in quanto

la loro scadenza costituisce l'inizio sussidiario del termine per la votazione di un'iniziativa.

La trattazione di un'iniziativa da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale è oggetto di un intero capitolo (3) in un titolo (5) della ParlG (artt. 96–106). 120

Come già accennato, l'iniziativa per la revisione totale della Costituzione non è soggetta ad alcun termine esplicito (art. 96 ParlG). Tuttavia, deve essere trattata entro un termine ragionevole, che in ogni caso non deve superare i due anni, analogamente a quanto previsto per le iniziative di carattere generale (art. 103 cpv. 1 ParlG). 121

Nel caso di un'iniziativa volta a una revisione parziale della Costituzione, l'art. 97 cpv. 1 lett. a ParlG fissa un termine di un anno dalla presentazione dell'iniziativa affinché il Consiglio federale sottoponga all'Assemblea federale un progetto di decreto federale e un relativo messaggio. Il termine è prorogato di sei mesi se il Consiglio federale prepara un controprogetto o un progetto di decreto strettamente connesso all'iniziativa popolare (art. 97 ParlG). 122

Da parte sua, l'Assemblea federale dispone di un termine di 30 mesi dalla presentazione di un progetto d'iniziativa per decidere se raccomandarne l'accettazione o il rifiuto (art. 100 LP), o di 2 anni dalla presentazione di un'iniziativa elaborata in termini generali per decidere se accettarla o respingerla (art. 103 cpv. 1 LP). Con decisione dell'Assemblea federale, questi termini possono essere prorogati di un anno se uno dei Consigli ha "adottato una decisione su un controprogetto o su un progetto di legge che è strettamente legato all'iniziativa popolare" (art. 105 cpv. 1 ParlG). 123

In generale, tra la presentazione dell'iniziativa e la sua votazione possono trascorrere i seguenti termini: 124

Nel caso di un'iniziativa redatta ex novo:

- Se l'Assemblea federale non prolunga il periodo di trattazione sulla base di un controprogetto: 40 mesi (30 mesi di periodo di trattazione + 10 mesi di periodo di votazione) o 46 mesi (40 mesi + 6 mesi di proroga) se il periodo

inizia a decorrere tra 10 e 3 mesi prima del prossimo rinnovo generale del Consiglio nazionale.

- Se l'Assemblea federale prolunga il periodo di esame sulla base di un controprogetto: 52 mesi (30 mesi di periodo di esame + 1 anno, cioè 12 mesi, di proroga + 10 mesi di periodo di voto) o 58 mesi (52 mesi + 6 mesi di proroga) se il periodo inizia a decorrere tra 10 e 3 mesi prima del prossimo rinnovo generale del Consiglio nazionale.

Nel caso di un'iniziativa redatta in termini generali:

- Se l'Assemblea federale non prolunga il periodo di trattamento a causa di un controprogetto: 34 mesi (2 anni, ossia 24 mesi di periodo di trattamento + 10 mesi di periodo di voto) o 40 mesi (34 mesi + 6 mesi di proroga) se il periodo inizia a decorrere tra 10 e 3 mesi prima del prossimo rinnovo generale del Consiglio nazionale.
- Se l'Assemblea federale prolunga il periodo di trattamento sulla base di un controprogetto (indiretto): 46 mesi (2 anni o 24 mesi di periodo di trattamento + 1 anno o 12 mesi di proroga + 10 mesi di periodo di voto) o 52 mesi (46 mesi + 6 mesi di proroga) se il periodo inizia a decorrere tra 10 e 3 mesi prima del prossimo rinnovo generale del Consiglio nazionale.

12 Infine, per quanto riguarda l'attuazione di un'iniziativa adottata in termini
5 generali, il Consiglio federale ha anche un periodo di un anno dall'adozione per presentare un progetto e un messaggio all'Assemblea federale (art. 97 cpv. 1 lett. b ParlG), con un periodo di due anni dall'adozione per l'Assemblea federale per elaborare il decreto. Come già detto, tuttavia, il mancato rispetto di questo termine non comporta conseguenze concrete.

BIBLIOGRAFIA

Albrecht Christoph, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, St-Gall 2003.

Attinger Patrizia, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Zurich 2016.

Aubert Jean-François, Commentaire de l'art. 138 Cst., in : Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999, Zurich et al. 2003 (Petit Comm.-Aubert).

Aubert Jean-François, L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites du droit d'initiative, in : Auer Andreas (édit.), Sans délais et sans limites ? L'initiative populaire à la croisée des chemins, Bâle et al. 2001, p. 1–18 (Aubert, Evolution).

Biaggini Giovanni, Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 121 (2020), p. 277–287 (Biaggini, Fristenstillstand).

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 138, 139, 171 und 189 BV, in : Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich 2020.

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen – Eine Analyse ausgehend von Erfahrungen im Zuge der Corona-Pandemie, ZBl 122 (2021), p. 591–613.

Chaix François, Commentaire de l'art. 189 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Chaix).

Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, Rapport du 1.11.2011 au sujet de la motion « Initiatives populaires sur l'épargne-logement. Ordre des objets soumis à votation » (11.3759), consultable sous https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113759 (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport ordre des objets soumis à votation).

Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, Rapport du 18.10.2022 au sujet de la motion « Protection des droits démocratiques et amélioration de la « préparation numérique » » (20.3314), consultable sous https://www.parlament.ch/centers/kb/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=4U7YAJRAVM7Q-1-51838 (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport protection droits démocratiques).

Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, Rapport du 12.5.2009 au sujet de l'initiative parlementaire « Retrait conditionnel d'une

initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect » (08.515), FF 2009 p. 3143, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/699/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport retrait conditionnel d'une initiative).

Commissions des institutions politiques du Conseil national, Rapport du 18.2.2021 au sujet de la motion « Protection des droits démocratiques et amélioration de la « préparation numérique » » (20.3419), consultable sous https://www.parlament.ch/centers/kb/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=4U7YAJRAVM7Q-1-49222 (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport protection droits démocratiques).

Commissions des institutions politiques du Conseil national, Rapport du 18.8.2017 au sujet de l'initiative parlementaire « Modifications diverses du droit parlementaire » (16.457), FF 2017 p. 6425, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1995/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport révision LParl 2017).

Commissions des institutions politiques du Conseil national, Rapport du 1.3.2001 au sujet de l'initiative parlementaire concernant une loi sur le parlement (01.401), FF 2001 p. 3298, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/639/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport LParl).

Conseil fédéral, Message additionnel du 14.8.2019 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (Imposition équilibrée des couples et de la famille, FF 2019 p. 5547, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2067/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message additionnel imposition des couples).

Conseil fédéral, Avis du 11.10.2017 sur le rapport CIP-N au sujet de l'initiative parlementaire « Modifications diverses du droit parlementaire du 18 août 2017 » (16.457), FF 2017 p. 6493, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1999/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Avis rapport CIP-N révision LParl 2017).

Conseil fédéral, Avis du 7.9.2011 au sujet de la motion « Initiatives populaires sur l'épargne-logement. Ordre des objets soumis à votation » (11.3759), consultable sous https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/

geschaeft?AffairId=20113759 (dernière consultation le 12.3.2023) (Avis ordre des objets soumis à votation).

Conseil fédéral, Avis du 20.5.2009 sur le rapport CIP-E au sujet de l'initiative parlementaire « Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect » (08.515), FF 2009 p. 3161, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/701/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Avis rapport CIP-E retrait conditionnel d'une initiative).

Conseil fédéral, Message du 1.9.1993 concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, FF 1993 III p. 405, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message révision LDP 1993).

Conseil fédéral, Message du 9.4.1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I p. 1337, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message LDP).

Conseil fédéral, Message du 25.4.1960 à l'appui d'une refonte de la loi sur le mode de procéder pour les initiatives populaires et les votations relatives à la révision de la constitution, FF 1960 I p. 1491, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message refonte loi sur les initiatives 1960).

Conseil fédéral, Message du 16.11.1948 à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale, FF 1948 III p. 913, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1948/3_909_913_/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message révision loi sur les initiatives 1948).

Corti Guido, I termini per la trattazione delle iniziative popolari e par l'organizzazione degli scrutini, Rivista ticinese di diritto 2011, p. 415–435.

Dubey Jacques, Commentaire des art. 138 et 139 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Dubey).

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, vol. I : Notion, garantie, restriction et juridiction et vol. II : Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018 (Dubey, Droits I/II).

Dubey Jacques, Quelle autorité pour la chose votée ? – A propos du contrôle (dit « rétrospectif ») de la régularité d'une votation fédérale, après le délai de recours et la validation du résultat (1C_176/2011 du 20 décembre 2011 [...]), in : Belser Eva Maria/Waldmann Bernhard (édit.), Mehr oder weniger Staat ?, Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Berne 2015, p. 1–27 (Dubey, Autorité).

Dubey Jacques/Jacquemoud Camilla, Commentaire de l'art. 139*b* Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Dubey/Jacquemoud).

Dubey Jacques/Zufferey Jean-Baptiste, Droit administratif général, Bâle 2014.

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 138 BV, in : Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3e éd., Zurich et al. 2014 (SGK-Ehrenzeller/Nobs).

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger/Gertsch Gabriel, Kommentierung zu Art. 139 BV, in : Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3e éd., Zurich et al. 2014 (SGK-Ehrenzeller/Nobs).

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 138–139 BV, in : Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Bâle 2015 (BSK-Epiney/Diezig).

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich 1949.

Fuhrer Corina, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Zurich et al. 2019.

Füzesséry Alexandre, Kommentierung zu Art. 97–98, 105–106 ParlG, in : Graf Martin/Theler Cornelia/von Wyss Moritz (édit.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Bâle 2014.

Füzesséry Alexandre/Häusler Nico, Kommentierung zu Art. 100 ParlG, in : Graf Martin/Theler Cornelia/von Wyss Moritz (édit.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Bâle 2014.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Häusler Nico, Kommentierung zu Art. 96, 101, 103–104 ParlG, in : Graf Martin/Theler Cornelia/von Wyss Moritz (édit.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Bâle 2014.

Jacquemoud Camilla, L'annulation du scrutin fédéral sur l'initiative « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » – Commentaire de l'ATF 145 I 207, http://www.lawinside.ch/763/ (dernière consultation le 12.3.2023) (Jacquemoud, Annulation).

Kölz Alfred, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts – Darstellung und kritische Betrachtung, ZBl 83 (1982), p. 2–49 (Kölz, Volksinitiative).

Lammers Guillaume, Commentaire des art. 149 et 193 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Lammers).

Markić Luka, Einschränkungen der politischen Rechte in Notsituationen, in : Lehner Irina *et al.* (édit.), Recht in der Krise, Zurich 2022, p. 155–168.

Martenet Vincent/Lammers Guillaume, L'accès au juge en matière de droits politiques fédéraux, in : Zufferey Jean-Baptiste/Dubey Jacques/Previtali Adriano (édit.), L'Homme et son droit, Mélanges en l'honneur de Marco Borghi, Zurich 2011, p. 313–329.

Martenet Vincent/von Büren Théophile, Commentaire de l'art. 34 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Martenet/von Büren).

Seferovic Goran, Volksinitiative zwischen Recht und Politik – Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Berne 2018.

Tornay Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Genève et al. 2008.

Tschannen Pierre, Die « Maulkorbinitiative » und die Qualität der politischen Entscheidfindung, *in* : Auer Andreas (édit.), Sans délais et sans limites ? L'initiative populaire à la croisée des chemins, Bâle/Genève/Munich 2001, p. 43–60.

Wildhaber Luzius, Commentaire des art. 119/120 et 121/122 Cst. 1874, in : Aubert Jean-François et al. (édit.), Commentaire de la Constitution fédérale du 29.5.1874, Bâle et al. 1987–1996 (CR-Wildhaber).

Wili Hans-Urs, « Gutes entsteht nicht, wo viele herrschen»...? – Zu Entwicklungen der Volksinitiative 1975–2015, LeGes 1/2017, p. 11–26.

Wirz Felix/Jakob Stefan/Kunz Stefan, Volksinitiativen professionell vorbereiten, LeGes 2/2012, p. 159–168.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 76 LDP

Un commentario di Camilla Jacquemoud

CITAZIONE SUGGERITA

Camilla Jacquemoud, Kommentierung zu Art. 76 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Jacquemoud, N. XXX zu Art. 76 BPR.

Art. 76 Controprogetto diretto

[1] Se l'Assemblea federale adotta un controprogetto, ai votanti sono poste sulla stessa scheda tre domande. Ogni votante può dichiarare senza riserve:

a. se preferisce l'iniziativa popolare al diritto vigente;

b. se preferisce il controprogetto al diritto vigente;

c. quale dei due testi dovrà entrare in vigore nel caso in cui Popolo e Cantoni li abbiano preferiti entrambi al diritto vigente.

[2] La maggioranza assoluta è accertata separatamente per ogni domanda. Non è tenuto conto delle domande lasciate senza risposta.

[3] Se risultano accettati sia l'iniziativa sia il controprogetto, è determinante l'esito della terza domanda. Entra in vigore il testo che,

secondo le risposte a questa domanda, ha raccolto il maggior numero di voti del Popolo e dei Cantoni.

STRUTTURA

I. STORIA 870
A. Sistema dell'alternativa pura (fino al 1988) 870
B. Sistema di domande sussidiarie (dal 1988) 870
1. Status quo in caso di disaccordo tra popolo e cantoni (fino al 2003) 870
a. Revisione costituzionale 870
b. Adattamento della LDP alla nuova legislazione 870
2. Regola della somma più alta delle percentuali di voto popolare e popolare (dal 2003) 871
a. Revisione della Costituzione 871
b. Nessun effetto sulla LDP 871
II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE 872
A. Aspetti generali 872
1. Premessa 872
2. Funzioni 873
B. Diritto cantonale comparato 874
III. COMMENTO 874
A. Questioni da votare in una votazione su un'iniziativa e un controprogetto (paragrafo 1) 874
1. Scheda elettorale uniforme 874
2. Questioni principali (lettere a e b) 875
a. Votazioni indipendenti 875
b. Consentire una doppia approvazione 875
3. Domanda secondaria 876
a. Esclusione di una doppia modifica costituzionale 876
b. Espressione di una preferenza tra l'iniziativa e il controprogetto in caso di doppia approvazione 877
B. Calcolo delle maggioranze (paragrafo 2) 877
1. Calcolo separato 877
2. Espressione di indifferenza tra una voce e lo status quo. 878
C. Risultato della votazione in caso di doppia accettazione dell'iniziativa e del controprogetto (paragrafo 3) 879
1. Ambito del quesito di ballottaggio (1a frase) 879
a. Possibile ambito di applicazione 879
b. Condizione aggiuntiva per l'adozione dell'iniziativa o del controprogetto 880
2. Risultato del voto di ballottaggio (2a frase) 880
a. Requisito (artificiale) della doppia maggioranza 880
b. Requisito (effettivo) della più alta somma di voti popolari e cantonali. 881
Bibliografia 883

I. STORIA

A. Sistema dell'alternativa pura (fino al 1988)

1 Nella sua versione originale, valida fino al 1988, l'art. 76 LDP strutturava il voto su un'iniziativa e un controprogetto sotto forma di "alternativa pura". Le due proposte erano sottoposte a votazione simultanea. Ogni scheda poteva respingere entrambe le proposte, accettarne una e respingere l'altra, oppure rimanere in bianco. L'approvazione di entrambe le proposte, invece, comportava l'invalidità della scheda (divieto di doppi sì). La maggioranza assoluta veniva calcolata per entrambe le proposte insieme.

2 Questo sistema è stato oggetto di molte critiche, che sono aumentate alla fine degli anni '70 dopo tre votazioni in cui un'iniziativa e un controprogetto sono stati respinti anche se insieme avevano ottenuto più voti dello status quo.

B. Sistema di domande sussidiarie (dal 1988)

1. Status quo in caso di disaccordo tra popolo e cantoni (fino al 2003)

a. Revisione costituzionale

3 Nel 1984, in risposta a queste critiche e alle richieste di cambiamento, il Consiglio federale propone di modificare le modalità della procedura di voto in modo che i cittadini possano d'ora in poi votare a favore sia dell'iniziativa che del controprogetto (consentendo un doppio sì) e indicare la graduatoria tra i due rispondendo a una domanda di ballottaggio.

4 I Consiglieri federali adottano questo sistema di doppia votazione con quesito di ballottaggio (chiamato "Haab" dal nome del suo principale ideatore), ma lo approvano sotto forma di emendamento alla Costituzione (art. 121bis aBV). Tale emendamento è stato adottato dal popolo e dai Cantoni il 5 aprile 1987 ed è entrato in vigore un anno dopo.

b. Adattamento della LDP alla nuova legislazione

5 Invece di rivedere l'art. 76 LDP in linea con il nuovo art. 121bis aBV, l'Assemblea federale ha successivamente abrogato questa disposizione il 1° gennaio 1989 nel corso di una revisione, il cui oggetto principale era la

struttura della procedura di voto su un'iniziativa e un controprogetto nei Consigli.

Solo nel 2000, in occasione di un pacchetto di modifiche legislative a seguito dell'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, l'Assemblea federale ha adottato un nuovo art. 76 LDP, che concretizza i requisiti costituzionali (ora sanciti dall'art. 139b Cost.). 6

2. Regola della somma più alta delle percentuali di voto popolare e popolare (dal 2003)

a. Revisione della Costituzione

Il sistema di votazione di un'iniziativa e di un controprogetto subisce una revisione definitiva nel 2003 con l'introduzione della cosiddetta regola della "somma delle percentuali" (art. 139b cpv. 3 Cost.). Questa regola ha lo scopo di evitare la situazione di stallo che si era creata fino a quel momento se, al momento di rispondere alla domanda sulla scheda, la maggioranza del popolo vota a favore dell'iniziativa e la maggioranza dei Cantoni vota a favore del controprogetto, o viceversa (cpr Art. 121bis cpv. 3 terza frase cpv.; Art. 139 cpv. 6 Cost. nella versione fino al 31 luglio 2003). In caso di disaccordo tra Popolo e Cantoni sulla questione del ballottaggio, viene adottato il progetto di legge che riceve la somma più alta dei voti del Popolo e dei Cantoni, espressa in percentuale (art. 139b cpv. 3 Cost.). 7

b. Nessun effetto sulla LDP

La modifica della Costituzione in direzione della regola della percentuale non viene trasferita all'art. 76 LDP. Poiché questa disposizione non afferma esplicitamente che il dissenso tra popolo e Cantoni nella questione del ballottaggio impedisce l'adozione della modifica costituzionale, la sua modifica è apparsa probabilmente superflua. 8

L'art. 76 LDP ha subito un leggero adeguamento nel 2010, di natura giuridica più che sostanziale. L'Assemblea federale le ha dato il titolo di "controprogetto diretto" in occasione della revisione della LDP, che ha introdotto la possibilità di ritirare un'iniziativa a condizione che entri in vigore un controprogetto indiretto (art. 73a LDP). 7

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Aspetti generali

1. Premessa

10 L'art. 76 LDP si trova nel quinto titolo della LDP, dedicato all'iniziativa popolare. Concretizza l'art. 139b della Cost. che stabilisce i principi della procedura di referendum su un'iniziativa e un controprogetto.

11 Come indica il titolo, l'art. 76 LDP si applica solo al voto su (un'iniziativa e) un controprogetto diretto. Il controprogetto è un atto adottato dall'Assemblea federale in alternativa all'iniziativa. È "diretto" se rappresenta un'alternativa non solo in termini di contenuto ma anche formalmente, ossia se si oppone all'iniziativa in una procedura al termine della quale un solo atto giuridico entra nell'ordinamento giuridico. In confronto, il controprogetto "indiretto", che non è interessato dall'art. 76 LDP, propone una regolamentazione sostanzialmente alternativa, ma non si pone in una relazione formalmente alternativa all'iniziativa.

12 La procedura di votazione di un'iniziativa e di un controprogetto diretto riguarda solo le iniziative che mirano a una revisione parziale della Costituzione e sono redatte ex novo. Secondo l'opinione prevalente, le altre iniziative (volte a una revisione totale della Costituzione o formulate in termini generali) non possono essere oggetto di un controprogetto diretto (art. 139 cpv. 5 Cost., identico all'art. 101 ParlG).

13 La procedura di voto su un'iniziativa e un controprogetto secondo il sistema "Haab", concretizzato nell'art. 76 LDP, è rilevante se l'iniziativa non viene ritirata dopo l'accettazione del controprogetto (art. 73 LDP). Le autorità sono allora obbligate a mettere in votazione l'iniziativa e il controprogetto (cfr. art. 140 cpv. 1 lett. a Cost.). In questo caso, l'art. 139b Cost. ordina una votazione simultanea sui due progetti di legge (cpv. 1), ne consente la doppia adozione e stabilisce che saranno decisi con un voto di ballottaggio se entrambi ottengono una doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni (cpv. 2). L'art. 76 LDP concretizza queste regole specificando i quesiti di voto (cpv. 1), il calcolo delle maggioranze (cpv. 2) e la determinazione del risultato della votazione in caso di doppia adozione di iniziativa e controprogetto (cpv. 3). Il testo contiene quindi regole sia sul modo in cui i cittadini possono esprimere la

loro volontà, sia sul modo in cui i loro voti vengono presi in considerazione per determinare un risultato.

2. Funzioni

Quando l'Assemblea federale si oppone a un'iniziativa con un controprogetto diretto, gli elettori devono votare un'alternativa con tre termini: Status quo, iniziativa o controprogetto. L'Art. 76 LDP, che concretizza l'Art. 139b Cost. L'esistenza di tali norme generali-astratte, che stabiliscono le modalità del voto in modo sufficientemente chiaro e preciso, è essenziale per garantire che il voto possa essere sottoposto a un controllo di regolarità e che il suo esito possa essere considerato un'espressione fedele e certa della volontà popolare (art. 34 cpv. 2 Cost.). 14

Il sistema stabilito dall'art. 139b Cost. e dall'art. 76 CPD garantisce l'uguaglianza procedurale tra le tre opzioni di status quo, iniziativa o controproposta. In altre parole, garantisce che la procedura non influenzi l'esito del voto, ma rimane neutrale nel senso che garantisce aritmeticamente le stesse possibilità di successo per l'iniziativa e il controprogetto e non rende più difficile rovesciare lo status quo rispetto ad altri emendamenti costituzionali. Tuttavia, come qualsiasi altro emendamento costituzionale, sia l'iniziativa che il controprogetto devono essere approvati da una doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni per essere validi (art. 140 cpv. 1 lett. a, 142 cpv. 2 Cost.). La procedura garantisce quindi il rispetto del federalismo in occasione di una votazione su revisioni costituzionali alternative. 15

La procedura ai sensi dell'art. 139b Cost. e dell'art. 76 LDP consente inoltre ai cittadini di votare l'iniziativa e il controprogetto in modo così differenziato da poter essere interpretato come un'espressione (formale) della loro volontà (sostanziale). Combinando due votazioni principali e un quesito di ballottaggio, ogni cittadino può esprimere con il proprio voto ciascuno dei 13 ordini di preferenza non contraddittori che possono regolare il rapporto tra il controprogetto, l'iniziativa e lo status quo. Collegando i quesiti tra loro, si evita anche che il voto porti a un risultato complessivo contraddittorio. Questa disposizione serve quindi non solo alla libertà (individuale) del contenuto del voto, ma anche alla protezione (collettiva) dell'espressione fedele e sicura della volontà popolare, entrambe derivanti dalla garanzia dei diritti politici (art. 34 cpv. 2 Cost.). 16

B. Diritto cantonale comparato

17 In quasi tutti i Cantoni, il sistema di votazione di un'iniziativa e di un controprogetto corrisponde mutatis mutandis (senza il requisito della doppia maggioranza) a quello della Confederazione (ad esempio, art. 36 Cost.; art. 60 cpv. 2 BV/BE; art. 125 cpv. 5 LDP/FR; art. 33 cpv. 3 LDP/VD; art. 34 cpv. 4 LDP/VS; art. 113 LDP/NE; art. 63 cpv. 3 LDP/GE). Solo due cantoni, Giura e Argovia, si distinguono su questo punto.

18 Nel Canton Giura, l'iniziativa e il controprogetto vengono contrapposti allo status quo anche indipendentemente l'uno dall'altro in una doppia votazione principale simultanea. Tuttavia, se sia l'iniziativa che il controprogetto vengono accettati, non c'è ballottaggio. Viene accettata la proposta di legge che ha ricevuto più voti (art. 76 cpv. 5 Cost./JU, art. 93 cpv. 2 LDP).

19 Per quanto riguarda il Cantone di Argovia, esso prevede una votazione simultanea sull'iniziativa e sul controprogetto, ma il voto sull'iniziativa è un voto principale, mentre il voto sul controprogetto è un voto contingente (Art. 65 cpv. 3 KV/AG). Il voto sulla controproposta viene preso in considerazione solo se l'iniziativa viene respinta. Pertanto, se entrambi i progetti raggiungono la maggioranza assoluta, solo l'iniziativa viene accettata (art. 59 cpv. 2 GPR/AG).

III. COMMENTO

A. Questioni da votare in una votazione su un'iniziativa e un controprogetto (paragrafo 1)

1. Scheda elettorale uniforme

20 L'art. 76 cpv. 1 LDP concretizza le modalità di voto in caso di votazione su un'iniziativa e un controprogetto diretto, specificando che tre domande (diverse) devono essere poste su una (sola) scheda elettorale. In tal modo, si attua la prima istruzione dell'art. 139b cpv. 1 Cost. secondo cui gli elettori votano l'iniziativa e il controprogetto nella stessa scheda ("simultaneamente"). Lo scopo di questa simultaneità è garantire la parità di opportunità tra l'iniziativa e il controprogetto.

Tuttavia, gli elettori votano su due oggetti diversi. Ogni cittadino vota in primo luogo sull'iniziativa (art. 76 cpv. 1 lett. a LDP) e sul controprogetto (art. 76 cpv. 1 lett. b LDP), e in secondo luogo sulla sua preferenza tra l'iniziativa e il controprogetto se entrambi sono adottati (art. 76 cpv. 1 lett. c LDP). L'Assemblea federale decide altrimenti sull'iniziativa e sul controprogetto sotto forma di due decreti federali separati (art. 101 cpv. 2 LParl). 21

2. Questioni principali (lettere a e b)

a. Votazioni indipendenti

Le prime due domande sulla scheda elettorale consentono a ciascun elettore di esprimersi sull'iniziativa e sul controprogetto come se gli fossero stati sottoposti separatamente (art. 76 cpv. 1 lett. a e b LDP). Nello specifico, le domande sono le seguenti: a) Accettate l'iniziativa popolare "[titolo]"? b) Accettate il decreto federale del [data] riguardante [titolo tematico del contro-decreto come controprogetto"]? 22

Sia l'iniziativa che il controprogetto sono diretti contro l'attuale regolamentazione (lo status quo). Per rovesciare lo status quo, entrambe devono ottenere la maggioranza assoluta dei voti del popolo e dei Cantoni (art. 140 cpv. 1 lett. a, 142 cpv. 2–4 Cost.). In caso contrario, la proposta di legge viene respinta. 23

Le votazioni sull'iniziativa e sul controprogetto sono quindi indipendenti l'una dall'altra. Ogni punto può essere accettato o respinto. Se entrambi vengono respinti, non vi è alcuna modifica costituzionale. Ciò avviene in particolare se una proposta di legge viene accettata dalla maggioranza del popolo e l'altra dalla maggioranza dei Cantoni. Se solo una delle proposte viene accettata, la Costituzione viene rivista in questo senso. Se sia l'iniziativa che il controprogetto vengono accettati, sarà un'eventuale votazione di ballottaggio tra le due proposte a decidere, evitando così una doppia modifica costituzionale. 24

b. Consentire una doppia approvazione

L'art. 76 LDP, come l'art. 139b cpv. 2 Cost. consente ai cittadini di votare a favore sia dell'iniziativa che del controprogetto ("ogni elettore può dichiarare senza riserve"). Pertanto, l'approvazione di una delle proposte di legge non è più un prerequisito per votare l'altra proposta di legge. L'Assemblea federale 25

stessa può raccomandare il doppio consenso (art. 102 cpv. 1 lett. b ParlG). In particolare, le schede elettorali possono contenere 9 combinazioni: Sì/Sì; No/No; Sì/No; No/Sì; Bianco/Sì; Bianco/No; Sì/Bianco; No/Bianco; Bianco/Bianco; Bianco/Bianco.

26 Grazie alla possibilità del "doppio sì", i cittadini possono esprimere la loro preferenza per una delle due revisioni (iniziativa o controproposta) rispetto allo status quo. In combinazione con il calcolo separato della maggioranza, questa modalità permette di esprimere nove preferenze tra iniziativa, controprogetto e status quo. La domanda laterale permette di esprimere le restanti 4 delle 13 possibili preferenze non contraddittorie.

27 In confronto, nel sistema alternativo puro, le schede che erano d'accordo sia con l'iniziativa che con la controproposta non erano valide e di conseguenza non venivano prese in considerazione per determinare il risultato del voto. Un voto in bianco che si riferiva a una sola delle proposte di legge significava di fatto il rifiuto di quella proposta. Questo sistema non consentiva un voto sufficientemente differenziato, che poteva anche avere un effetto distorsivo sul risultato complessivo del voto e promuovere lo status quo al di là dei requisiti comuni per qualsiasi emendamento costituzionale. Infatti, dei 13 ordini di preferenza possibili tra iniziativa, controprogetto e status quo, solo 4 potevano essere effettivamente espressi. In queste circostanze, era possibile che l'iniziativa e il controprogetto venissero respinti anche se la maggioranza degli elettori avrebbe voluto un emendamento costituzionale.

3. Domanda secondaria

a. Esclusione di una doppia modifica costituzionale

28 Poiché è consentito votare a favore sia dell'iniziativa che del controprogetto, è possibile – anche se non è mai accaduto prima – che entrambe le proposte ottengano una doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni e che quindi vengano adottate entrambe (art. 142 cpv. 2 Cost.). Tuttavia, poiché l'iniziativa e il controprogetto si trovano in una relazione (materiale e formale) alternativa l'uno con l'altro, è escluso che questa doppia approvazione porti a una doppia modifica costituzionale.

b. Espressione di una preferenza tra l'iniziativa e il controprogetto in caso di doppia approvazione

Per attuare questo limite, l'art. 139b cpv. 2 Cost. e l'art. 76 cpv. 1 lett. c e cpv. 3 LDP prevedono che le due proposte siano direttamente contrapposte in una terza domanda sussidiaria e simultanea, separata dalle domande principali, che chiede ai cittadini "quale dei due testi debba entrare in vigore se il popolo e i Cantoni preferiscono i due testi al regolamento attuale" (art. 76 cpv. 1 lett. c LDP). La domanda è in particolare: c) Se il popolo e i Cantoni adottano sia l'iniziativa popolare "[titolo]" sia il controprogetto (decreto federale del [data] su [titolo tematico del decreto opposto come controprogetto]): Deve quindi entrare in vigore l'iniziativa popolare o il controprogetto? 29

A differenza del voto sull'iniziativa o sul controprogetto, le risposte che i cittadini possono dare alla domanda chiave non sono "sì" o "no" (o un voto in bianco), ma "iniziativa" o "controprogetto" (o un voto in bianco). Il quesito di ballottaggio porta quindi inevitabilmente a una scelta tra queste due proposte. Se una proposta riceve la maggioranza (dalla somma dei voti del popolo e dei cantoni), l'altra inevitabilmente riunisce solo una minoranza. Ad esempio, se l'iniziativa riceve il 51% dei voti, il controprogetto ha il 49%. Non è quindi possibile, come nel caso delle votazioni principali, che entrambe le proposte ottengano la maggioranza del popolo e dei cantoni. 30

La risposta alla domanda chiave è indipendente dalle risposte alle domande principali sull'iniziativa e sul controprogetto. È possibile non rispondere o rispondere solo a questa domanda (cfr. anche l'art. 76 cpv. 2 frase 2 LDP). Questo sistema consente di esprimere i 13 possibili ordini di preferenza non contraddittori tra l'iniziativa, il controprogetto e lo status quo, compresi i 4 che indicano una preferenza tra l'iniziativa e il controprogetto se entrambi sono preferiti allo status quo o viceversa se lo status quo è preferito ad essi. 31

B. Calcolo delle maggioranze (paragrafo 2)

1. Calcolo separato

L'art. 76 cpv. 2 LDP attua il sistema del doppio voto su iniziativa e controprogetto con un quesito di ballottaggio stabilendo che i voti sono contati e le maggioranze assolute sono calcolate separatamente per ogni argomento (1° p.) e che le domande senza risposta non sono prese in 32

considerazione (2° p.). Ciò significa che un voto in bianco su una delle domande (scheda bianca parziale), ad esempio la preferenza tra iniziativa e status quo, non viene preso in considerazione nel calcolo della maggioranza richiesta per rispondere a quella domanda. Tuttavia, sarà preso in considerazione nel calcolo della maggioranza richiesta per rispondere alle altre domande se esprime un'opinione su tali domande.

33 A titolo esemplificativo, se su un totale di 2.600.000 schede in questione, 50.000 schede non vengono espresse a favore dell'iniziativa e 70.000 non vengono espresse a favore del controprogetto, la maggioranza assoluta del popolo è già raggiunta con 1.275.000 voti a favore ([2.600.000-50.000] : 2) per l'iniziativa, mentre per il controprogetto è già raggiunta con 1.265.000 voti a favore ([2.600.000-70.000] : 2).

34 Per rendere possibile questo calcolo, il numero di voti sì, il numero di voti no e il numero di schede non risposte sono indicati separatamente per ogni quesito principale nel protocollo di voto, così come il numero di voti rispettivi per l'iniziativa o il controprogetto e il numero di schede bianche per il quesito di ballottaggio. Il numero di schede non ammissibili (completamente bianche o completamente nulle) deve essere indicato in una voce separata (Art. 4 cpv. 1 ODP e Allegato 1b ODP).

2. Espressione di indifferenza tra una voce e lo status quo.

35 Il calcolo separato della maggioranza consente di votare in bianco solo sull'iniziativa o sulla controproposta, senza che il voto in bianco venga interpretato come un rifiuto di quel punto. In questo modo, è possibile essere d'accordo o in disaccordo con una voce ed esprimere indifferenza tra l'altra voce e lo status quo. Ogni voce ha la stessa possibilità di essere approvata come se fosse messa ai voti da sola.

36 A titolo di confronto: nel vecchio sistema, la maggioranza assoluta veniva calcolata congiuntamente per l'iniziativa e per il controprogetto. Nel calcolo della soglia di maggioranza congiunta si teneva conto delle schede parzialmente bianche. Un voto in bianco su una sola delle proposte significava de facto che si rifiutava quella proposta, poiché la scheda aumentava comunque la soglia di maggioranza assoluta anche per quella proposta. Questo sistema impediva i quattro ordini di priorità tra iniziativa, controproposta e status quo, esprimendo indifferenza tra lo status quo e uno

dei punti. Più in generale, distorceva l'espressione della volontà popolare, in quanto le schede parzialmente bianche contribuivano ad innalzare la soglia della maggioranza assoluta per un punto al quale, tuttavia, quelle schede avevano dato la stessa preferenza dello status quo.

C. Risultato della votazione in caso di doppia accettazione dell'iniziativa e del controprogetto (paragrafo 3)

1. Ambito del quesito di ballottaggio (1a frase)

a. Possibile ambito di applicazione

Come già detto, l'ammissibilità della doppia adozione dell'iniziativa e del controprogetto significa che è possibile che entrambi questi oggetti siano adottati dal popolo e dai Cantoni. Poiché la Costituzione non può essere rivista in queste due direzioni che si escludono a vicenda, l'attuale sistema di voto contrappone direttamente l'iniziativa e il controprogetto in un quesito di ballottaggio che permette ai cittadini di esprimere la loro preferenza tra queste due proposte se entrambe sono adottate (art. 139b cpv. 2 LDP cum 76 cpv. 1 lett. c LDP). 37

La natura sussidiaria della questione della preferenza tra l'iniziativa e il controprogetto risulta già dalla formulazione dell'art. 76 cpv. 1 lett. c LDP ("se il popolo e i Cantoni preferiscono i due testi al sistema in vigore"). L'art. 76 cpv. 3, prima frase. LDP conferma la possibile importanza del voto di ballottaggio affermando che "se vengono adottati sia l'iniziativa popolare sia il controprogetto, il risultato ottenuto dalle risposte alla terza domanda fa fede della decisione". Quindi, a differenza delle votazioni principali, il voto sul quesito di ballottaggio non viene preso in considerazione incondizionatamente. Il suo potenziale significato si concretizza solo se vengono adottate sia l'iniziativa che la controproposta in risposta alle domande principali. In tutti gli altri casi, solo i risultati delle votazioni principali sono decisivi. Tuttavia, il risultato del voto di ballottaggio sarà determinato in tutti i casi, compresi quelli in cui solo i voti principali sono decisivi. 38

b. Condizione aggiuntiva per l'adozione dell'iniziativa o del controprogetto

39 Il sistema del ballottaggio subordina l'adozione di una modifica costituzionale alla sua accettazione da parte del popolo e dei Cantoni (art. 140 cpv. 1 lett. a Cost.) se vengono adottate sia l'iniziativa che il controprogetto. In questo caso, l'emendamento costituzionale non solo deve essere stato accettato dal popolo e dai Cantoni in risposta alle votazioni principali – condizione sufficiente per l'accettazione di un emendamento costituzionale in tutti gli altri casi – ma deve anche essere stato preferito in risposta al quesito di ballottaggio.

2. Risultato del voto di ballottaggio (2a frase)

a. Requisito (artificiale) della doppia maggioranza

40 Secondo la volontà del legislatore, la preferenza per l'iniziativa o il controprogetto espresso in risposta alla domanda principale deve ottenere una doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni per trionfare sulla sua alternativa. Art. 76 cpv. 3 seconda frase. La LDP stabilisce che entra in vigore il progetto di legge che "attira il maggior numero di voti elettorali e il maggior numero di voti degli Estati". Tuttavia, questa norma deve essere letta insieme all'art. 139b cpv. 3 Cost. per comprenderne la portata.

41 Fino al 2003, non veniva adottata alcuna modifica costituzionale se, nella risposta al quesito di ballottaggio, una proposta otteneva la maggioranza del voto popolare e l'altra la maggioranza dei voti degli Estates. Questo blocco favoriva lo status quo e distorceva la volontà popolare. Per rimediare a questa situazione, l'art. 139b cpv. 3 della Cost. attenua ora le conseguenze di una divergenza tra popolo e Cantoni. Come espresso nell'art. 76 cpv. 3, seconda frase. LDP ("il maggior numero di voti elettorali e il maggior numero di voti cantonali" [corsivo aggiunto]), tuttavia, la doppia maggioranza assoluta del popolo e dei cantoni rimane implicitamente la regola di base per rispondere al ballottaggio.

42 A nostro avviso, tuttavia, questa distinzione tra una regola ordinaria quando una risposta raggiunge una doppia maggioranza e una regola speciale quando non la raggiunge è artificiale. Il fatto è che l'art. 139b cpv. 3 Cost. rinuncia al requisito della doppia maggioranza e prevede invece un altro criterio – la maggioranza della somma dei voti del popolo e dei cantoni – che consente di

decidere tra un'iniziativa e un controprogetto in tutte le situazioni. Infatti, un progetto di legge che raggiunge la maggioranza popolare e cantonale (ad esempio, il 51% del voto popolare e 12 cantoni [52,17%]) riceve necessariamente la somma maggiore delle percentuali dei voti popolari e cantonali (103,17% contro 96,83%). La maggioranza assoluta calcolata secondo l'art. 139b cpv. 3 Cost. è quindi rilevante in tutti i casi, non solo nel caso di differenze tra popolo e cantoni. Invece del progetto di legge che raccoglie "il maggior numero di voti elettorali e il maggior numero di voti degli Estati" (cfr. art. 76 cpv. 3 frase 2 LDP), risulta vincitore il progetto di legge con il maggior numero di voti elettorali e il maggior numero di voti degli Estati (cfr. anche la versione italiana: "il maggior numero di voti del Popolo e dei Cantoni").

b. Requisito (effettivo) della più alta somma di voti popolari e cantonali.

Da quanto detto sopra si evince che l'esito della votazione sulla questione sussidiaria – se deve dispiegare la sua portata – è determinato da una maggioranza speciale: Viene adottato il progetto di legge che raccoglie la somma più alta dei voti degli elettori e dei Cantoni (art. 76 cpv. 3 seconda frase LDP cum 139b cpv. 3 Cost.). 43

Se una risposta alla domanda principale riceve la maggioranza del voto popolare e la maggioranza dei voti dei cantoni, riceve necessariamente anche la maggioranza della somma del voto popolare e dei voti dei cantoni. In questo caso, che è il caso normale secondo la concezione del legislatore costituzionale e del legislatore, non è necessario alcun calcolo aggiuntivo. 44

Al contrario, se un progetto di legge raggiunge la maggioranza popolare e l'altro la maggioranza dei cantoni (entrambi i progetti di legge hanno raggiunto una doppia maggioranza in risposta al quesito principale), l'art. 139b cpv. 3 Cost. prescrive un metodo noto come "somma delle percentuali", in cui i voti elettorali e cantonali ricevuti da ciascun progetto di legge vengono convertiti in percentuali e poi sommati. 45

Secondo questo metodo, ogni cantone vale circa il 4,348% e ogni "mezzo cantone" vale circa il 2,174%. La somma totale dei voti popolari e cantonali è pari al 200% (100% dei voti dei cittadini e 100% dei voti dei cantoni). Da questo totale si calcola la maggioranza assoluta. Essa è quindi raggiunta dalla proposta per la quale la somma dei voti convertiti in percentuale supera il 100 46

%, indipendentemente dal fatto che questa proposta abbia ricevuto almeno più del 50 % dei voti popolari e più del 50 % dei voti dei cantoni. In altre parole, la proposta di legge vincente è quella che riceve la somma più alta dei voti popolari e dei voti dei Cantoni espressi in percentuale.

47 A titolo di esempio, si può immaginare che, rispondendo a un quesito sussidiario con un totale di 2.500.000 risposte, un'iniziativa riceva 13 cantoni, 4 "mezzi cantoni" e 1.200.000 voti popolari, mentre il suo controprogetto riceva 7 cantoni, 2 "mezzi cantoni" e 1.300.000 voti. Convertendo questi risultati in percentuali, l'iniziativa riceve circa il 65,22% dei voti cantonali e il 48% dei voti popolari, mentre il controprogetto riceve circa il 34,78% dei voti cantonali e il 52% dei voti popolari. In totale, quindi, l'iniziativa riceve il 113,22% dei voti popolari e cantonali e il controprogetto l'86,78%. In questo caso, quindi, è l'iniziativa a raggiungere la maggioranza, poiché ha ricevuto più del 100% dei voti (e logicamente una percentuale più alta del controprogetto).

48 Il criterio della somma delle percentuali è neutrale nei confronti dell'iniziativa e del controprogetto. Rispetta l'uguaglianza tra queste due proposte ed evita che lo status quo sia indebitamente favorito, anche se sia l'iniziativa che il controprogetto sono stati adottati da una doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni in risposta alle domande principali. A nostro avviso, tuttavia, questa maggioranza speciale costituisce un'interferenza ingiustificata nell'uguaglianza dei diritti di voto. Essa conferisce maggiore influenza ai (cittadini di alcuni) cantoni rispetto agli elettori (di altri cantoni). Tuttavia, questa influenza sbilanciata non può essere giustificata da un punto di vista costituzionale nella fase della questione sussidiaria. Dopo tutto, il voto sul quesito sussidiario non riguarda l'accettazione (> 50%) o il rifiuto (< 50%) di un articolo, ma la decisione tra due emendamenti costituzionali che sono già stati accettati secondo le modalità di un referendum obbligatorio. Pertanto, non rientra nel campo di applicazione della regola della doppia maggioranza (art. 140 cpv. 1 lett. a Cost.). Anche il criterio della somma più alta dei voti del popolo e dei cantoni si discosta dal significato della doppia maggioranza. Non si tratta più di riunire un numero minimo di organi che concordano su un argomento (art. 142 cpv. 2 Cost.), ma di concedere ai Cantoni un'influenza matematica sulla risposta alla questione sussidiaria. Tuttavia, tale influenza dei Cantoni non trova alcuna giustificazione né nel principio del federalismo né in altri principi generali.

Secondo il presente commento, quindi, solo la maggioranza del popolo dovrebbe essere determinante per l'esito del voto sul quesito di ballottaggio, come previsto dalle autorità anche nella revisione totale della Costituzione. Tuttavia, un tale cambiamento di paradigma richiede una revisione dell'art. 139b cpv. 3 Cost. e dell'art. 76 cpv. 3 frase 2 LDP. 49

BIBLIOGRAFIA

Albrecht Christoph, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, St-Gall 2003.

Aubert Jean-François, Commentaire de l'art. 139 Cst., in : Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999, Zurich et al. 2003.

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 139*b* BV, in : Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich 2020.

Burckhardt Walther, Kommentierung zu Art. 121 und 123 BV 1874, in : Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29.5.1874, Berne 1931.

Conseil fédéral, Explications concernant la votation populaire du 28.11.2010, consultable sous https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/dokumentation/volksabstimmungen/volksabstimmung-20101128.html (dernière consultation le 12.3.2023) (Explications votation du 28.11.2010).

Conseil fédéral, Message du 11.8.1999 concernant la mise en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale et les adaptations législatives consécutives, FF 1999 p. 7145 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1999/1_7922_7145_6784/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Conseil fédéral, Message du 20.11.1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I, p. 1 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1_1_1/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Conseil fédéral, Avis du 5.10.1987 au sujet de l'initiative parlementaire « Initiative populaire avec contre-projet », FF 1987 III, p. 380 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1987/3_388_380_337/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Conseil fédéral, Message du 28.3.1984 concernant une nouvelle réglementation
de la procédure de vote, FF 1984 II, p. 345 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1984/2_333_345_277/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Conseil fédéral, Avis du 15.6.2001 sur le Rapport CIP-E sur l'initiative parlementaire « Suppression de carences dans les droits populaires », FF 2001, p. 5783 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1021/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Commission des institutions politiques du Conseil des Etat, Rapport du 2.4.2001 sur l'initiative parlementaire « Suppression de carences dans les droits populaires », FF 2001, p. 4590 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/781/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales, Rapport du 3.9.1987 au sujet de l'initiative parlementaire « Initiative populaire avec contre-projet », FF 1987 III, p. 369 ss, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1987/3__369_/fr (dernière consultation le 12.3.2023).

Dalcher Andreas, Zum Modus der Abstimmungen bei Initiative und Gegenvorschlag (Speziell bei eidgenössischen Abstimmungen), RSES 1978, p. 79–88.

Dubey Jacques, Droits fondamentaux, vol. II : Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018.

Dubey Jacques/Jacquemoud Camilla, Commentaire de l'art. 139*b* Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Dubey/Jacquemoud).

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 139*b* BV, in : Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender

Klaus A. (édit.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3e éd., Zurich et al. 2014 (SGK-Ehrenzeller/Nobs).

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 139*b* BV, in : Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Bâle 2015 (BSK-Epiney/Diezig).

Favre John, Initiative populaire et contreprojet – Le droit d'initiative compromis par le mode de votation en cas de contreprojet, Revue syndicale suisse 1983, p. 3–22.

Gauglhofer-Witzig Margrit/Loeffel Hans, Ein Beitrag aus formal-logischer Sicht zur Diskussion des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag, RSES, 1983 p. 23–48.

Grisel Etienne, Le mode de votation sur l'initiative populaire et le contre-projet en droit fédéral, ZBl 80 (1979), p. 551–572.

Haab Christoph, Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag : Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung, ZBl 77 (1976), p. 377–385 (Abstimmung).

Haab Christoph, Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat – das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage) als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag, Zurich 1984 (Volkswille).

Haab Christoph/Haab Richard, Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag – Kritische Würdigung der Vorschläge der nationalrätlichen Kommission Cevey und Vergleich mit dem Verfahren Basel-Land, ZBl 82 (1981), p. 509–521.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.

Hefti-Spoerry Ursula, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, Goldach 1959.

Helbling Michael René, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, Zurich et al. 2020.

Jöhr Walter Adolf, Das Abstimmungsproblem bei Initiativen, St-Gall 1975.

Jöhr Walter Adolf/Hättenschwiler Edwin B., Das Abstimmungsproblem bei drei Alternativen – Versuch einer systematischen Klärung, RSES 1976, p. 469–534.

Kley Andreas, Die öffentlichen Stellungnahmen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer, ZBl 112 (2011), p. 2–36.

Wildhaber Luzius, Commentaire des art. 121bis et art. 123 Cst. 1874, in : Aubert Jean-François et al. (édit.), Commentaire de la Constitution fédérale du 29.5.1874, Bâle et al. 1987–1996 (Comm. Cst. 1874-Wildhaber).

Wili Hans-Urs, Nein oder nicht nein, das ist die Frage ! – Zu Genauigkeitsgrad und Verfassungsmässigkeit des geltenden Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf, RDS 104 (1985) I, p. 539–573.

Wüthrich Werner, Die kantonalen Volksrechte im Aargau, St-Gall 1990.

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 76a LDP

Un commentario di Goran Seferovic

CITAZIONE SUGGERITA

Goran Seferovic, Kommentierung zu Art. 76a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Torney Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Seferovic, N. XXX zu Art. 76a BPR.

Titolo quinto a: Registro dei partiti

Art. 76a

[1] Un partito politico può farsi ufficialmente registrare presso la Cancelleria federale se:

a. riveste la forma giuridica dell'associazione ai sensi degli articoli 60–79 del Codice civile; e

b. è rappresentato con lo stesso nome da almeno un membro in seno al Consiglio nazionale o da una deputazione di al minimo tre membri in almeno tre parlamenti cantonali.

[2] L'associazione che intende farsi iscrivere nel registro dei partiti fornisce alla Cancelleria federale i documenti e le indicazioni seguenti:

a. un esemplare degli statuti vigenti;

b. il nome previsto negli statuti e la sede del partito;

c. il nome e l'indirizzo delle persone preposte alla presidenza e alla gestione del partito a livello federale.

[3] La Cancelleria federale tiene un registro concernente le indicazioni fornitele dai partiti. Il registro è pubblico. L'Assemblea federale disciplina i dettagli mediante ordinanza.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 890
II. Significato della disposizione 891
A. Generale 891
B. Confronto legale 892
III. Commento al testo della norma 893
A. Requisiti per la registrazione ufficiale (cpv. 1) 893
1. Definizione di partito politico 893
2. Forma giuridica dell'associazione 893
3. Numero minimo di mandati politici 894
B. Documenti e informazioni (cpv. 2) 894
C. Registro e Ordinanza parlamentare (cpv. 3) 895
I materiali 895
Bibliografia 895

I. STORIA DELLE ORIGINI

1 I partiti sono apparsi tardi in Svizzera; non esistevano nell'Assemblea federale del 1848. I movimenti liberali cantonali degli anni Trenta dell'Ottocento, in particolare, si rifiutarono di essere chiamati "partiti", poiché il termine era screditato. La Freisinnige Volkspartei fu fondata solo nel 1873 e il primo gruppo parlamentare dell'Assemblea federale, il "Gruppo radicale democratico dell'Assemblea federale", fu costituito solo nel 1878. La necessità di avere dei partiti nacque anche con il declino dell'influenza dell'élite liberale nel primo Stato federale verso la fine degli anni Settanta del XIX secolo. La politica dipendeva ora dalla partecipazione del popolo, ma la maggior parte della popolazione non era interessata alla politica o non aveva l'istruzione e il tempo libero per interessarsi alla politica. I partiti politici colsero questa lacuna e ora sostenevano le decisioni politiche degli elettori. Da quel momento in poi, l'importanza dei partiti è cresciuta parallelamente all'importanza dei diritti del popolo, anche se proprio i diritti del popolo hanno fatto sì che in Svizzera i partiti politici esercitassero una minore influenza sulle decisioni dello Stato rispetto ad altri Paesi.

2 Di conseguenza, per molto tempo i partiti politici non sono stati un problema per la dottrina del diritto costituzionale, poiché la legislazione e il diritto costituzionale li hanno ignorati. "Il diritto costituzionale, tuttavia, con i suoi doveri e i suoi poteri, non conosce i partiti", scriveva Johann Caspar Bluntschli nel 1869, intendendo che le norme del diritto costituzionale non dovevano distinguere tra i partiti e che le istituzioni e le cariche dello Stato non dovevano essere esercitate secondo criteri di partito.

3 La Costituzione federale menziona i partiti solo dopo la revisione totale del 1999: da allora, l'art. 137 stabilisce che i partiti politici partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà del popolo. Sebbene prima il diritto costituzionale formale non menzionasse i partiti, alla fine del XX secolo era indiscutibile che i partiti politici avessero oggi una funzione centrale nella politica dello Stato. L'art. 137 della Cost. può essere legato a uno scetticismo ancora diffuso nei confronti di una maggiore statualità dei partiti e si limita ad affermare ciò che è comunque valido da tempo. Anche il contenuto normativo della disposizione costituzionale è piuttosto scarso. La dottrina ritiene inammissibile concedere ai partiti politici vantaggi giuridici o finanziari sulla base dell'articolo 137 della Cost. che vadano oltre le disposizioni della

legge organizzativa. In particolare, l'art. 137 Cost. non può essere la base per il finanziamento diretto dei partiti, anche se Hangartner, ad esempio, temeva che l'art. 137 potesse un giorno essere utilizzato come base per aiuti finanziari ai partiti.

Nonostante la portata poco chiara dell'art. 137 Cost. il Consiglio federale ha utilizzato questa disposizione per giustificare – insieme all'art. 39 cpv. 1 Cost. – il registro dei partiti previsto dall'art. 76a LDP, che allo stesso tempo doveva costituire un nuovo titolo della LDP. Anche il Consiglio federale era consapevole dello scetticismo nei confronti di un rafforzamento dello Stato dei partiti, affermando nel suo messaggio di voler regolamentare il sistema dei partiti solo in modo "moderato". Il registro dei partiti non era altro che la logica continuazione della decisione del legislatore costituzionale di ancorare i partiti nella Cost. Allo stesso tempo, però, il Consiglio federale non nascondeva il fatto che il registro dei partiti fosse il prerequisito per qualsiasi altro tipo di regolamentazione dei partiti, per cui l'art. 76 LDP avrebbe potuto costituire la base per ulteriori regolamentazioni dei partiti politici. Tuttavia, ora il governo federale basa essenzialmente le sue norme sulla trasparenza del finanziamento politico sull'art. 39 cpv. 1 della Cost. 4

II. SIGNIFICATO DELLA DISPOSIZIONE

A. Generale

L'importanza pratica della disposizione è stata finora limitata, dal momento che l'unica agevolazione che la registrazione comporta è l'esenzione del partito dai quorum previsti dall'art. 24 cpv. 1 LDP in determinate circostanze. Le disposizioni sul finanziamento dei partiti non sono legate al registro dei partiti, ma al concetto di "partito politico rappresentato nell'Assemblea federale" (art. 76b cpv. 1 LDP). 5

L'importanza risiede piuttosto nel fatto che un registro dei partiti, se si vuole seguire l'argomentazione del Consiglio federale, è il passo logico successivo alla menzione dei partiti nell'art. 137 della Costituzione federale (cfr. già n. 4 sopra). Anche il Tribunale federale ha seguito questa valutazione e, con riferimento agli articoli 137 e 147 della Cost. ha ritenuto che il legislatore federale potesse anche attribuire conseguenze alla registrazione dei partiti ai sensi dell'art. 76a della LDP, che, a differenza dell'agevolazione di cui all'art. 6

24 cpv. 3 e 4 della LDP, non doveva essere limitata alle elezioni. Il registro costituiva la base per una regolamentazione dei partiti "in generale".

7 In termini di politica legale, l'art. 76a LDP può quindi costituire un punto di partenza amministrativo per l'intera questione dell'aumento della statualità dei partiti. Tuttavia, l'art. 137 della Cost. non fornisce una base per questo. La dottrina discute anche se l'art. 137 Cost. possa costituire la base costituzionale per la regolamentazione della trasparenza del finanziamento dei partiti (cfr. sopra, n. 4).

8 I partiti registrati godono di un ulteriore trattamento preferenziale nel diritto tributario, in quanto, ai sensi dell'art. 33 cpv. 1 lett. i punto 1 DBG e dell'art. 9 cpv. 2 lett. l punto 1 StHG, i contributi associativi e le donazioni ai partiti che sono registrati nel registro federale dei partiti possono essere dedotti dal reddito. Tuttavia, lo stesso vale anche per i partiti che sono rappresentati in un parlamento cantonale o che hanno ottenuto almeno il 3% dei voti nelle elezioni parlamentari cantonali.

B. Confronto legale

9 Per molto tempo, i Cantoni non hanno avuto alcuna controparte nel registro dei partiti politici ai sensi dell'art. 76a LDP. Il registro federale dei partiti si riferisce solo all'esercizio dei diritti politici a livello federale, sebbene l'art. 76a cpv. 1 lett. b faccia riferimento, in modo alquanto incoerente, anche alla loro rappresentanza nei parlamenti cantonali per le possibilità di registrazione dei partiti.

10 Il Cantone di Friburgo ha un registro cantonale dei partiti politici dal 2009, le cui modalità sono in gran parte modellate sulla LDP. Il registro risale a una mozione che lo richiedeva per evitare che i partiti dovessero raccogliere un certo numero di firme di elettori per le loro liste elettorali. Analogamente, il Cantone di Vaud ha introdotto un registro dei partiti nel 2021 con la stessa motivazione del Cantone di Friburgo, che si basa anche sull'art. 76a LDP per le modalità.

III. COMMENTO AL TESTO DELLA NORMA

A. Requisiti per la registrazione ufficiale (cpv. 1)

1. Definizione di partito politico

La registrazione ufficiale è aperta ai partiti politici. Poiché i partiti politici non sono stati menzionati nella Costituzione fino alla revisione totale della Cost. del 1999, anche il termine partito politico non era stato definito giuridicamente in precedenza (cfr. sopra, n. 3). Stranamente, però, la LDP non definisce l'importante concetto di partito politico, ma in una certa misura lo presuppone già nell'art. 76a LDP. Solo l'ordinanza sull'Assemblea federale definisce il partito politico come "un'associazione che, sulla base dei suoi statuti, persegue principalmente scopi politici". Pertanto, fin dall'inizio, solo le associazioni sono considerate partiti politici ai sensi dell'art. 76a CPD, motivo per cui la definizione è giustamente criticata come circolare. 11

La questione se un'associazione persegua principalmente scopi politici deve basarsi sullo scopo dell'associazione come definito nel suo statuto. Lo scopo politico non deve costituire un mero scopo secondario dell'associazione, in quanto la distinzione tra scopo principale e scopo secondario è utilizzata nel diritto civile principalmente in relazione allo scopo secondario economico e non può quindi essere adottata senza ulteriori modifiche per lo scopo principale politico. 12

2. Forma giuridica dell'associazione

Da un lato, la costituzione in associazione è una caratteristica concettuale dei partiti politici, come definito dall'art. 2 del Regolamento sul Registro dei partiti politici. Dall'altro, la forma giuridica dell'associazione ai sensi dell'art. 60–79 ZGB è un prerequisito per la registrazione ufficiale ai sensi dell'art. 76a cpv. 1 lett. a LDP. Poiché in Svizzera i partiti politici hanno sempre scelto la forma associativa, questa limitazione della forma societaria poteva essere indiscutibile. Tuttavia, il legislatore esclude qualsiasi altra forma di società e di associazione di persone, il che costituisce una restrizione della libertà di associazione. Soprattutto nel caso della società semplice, in dottrina si sostiene talvolta che tale forma di società non dovrebbe essere esclusa di per sé. Il criterio rilevante in questo caso sembra essere la questione della 13

permanenza, più volte sottolineata anche dal Consiglio federale nel suo messaggio sulla revisione della LDP.

3. Numero minimo di mandati politici

14 Un altro presupposto per la registrazione è un numero minimo di mandati politici, che dovrebbe garantire sia la permanenza che la serietà di un'associazione o di un partito politico. Il messaggio parla in modo un po' paternalistico di "palloncini di prova" e "mosche" a cui deve essere negato il beneficio della registrazione. Tuttavia, l'art. 2 dell'ordinanza sul registro dei partiti politici può avere rilevanza solo per la registrazione di un partito e non per la sua esistenza. Tuttavia, nelle norme di diritto tributario, la Confederazione e i Cantoni collegano già l'iscrizione al registro dei partiti alla questione della deducibilità fiscale delle donazioni ai partiti. Tuttavia, almeno a livello federale, l'iscrizione al registro dei partiti politici è solo uno dei diversi criteri alternativi. Il registro dei partiti prevede comunque una certa gradazione tra i partiti più rilevanti, che godono di determinati vantaggi amministrativi e fiscali, e gli altri partiti.

15 Un partito politico può registrarsi se è rappresentato da un membro nel Consiglio nazionale o da tre membri ciascuno in tre diversi parlamenti cantonali. Questa norma favorisce i partiti che hanno una certa importanza a livello federale. Secondo il Tribunale federale, il membro del Consiglio nazionale deve essere già stato eletto come rappresentante del partito in questione.

B. Documenti e informazioni (cpv. 2)

16 La Cancelleria Federale (Sezione Diritti Politici) è responsabile della registrazione; essa mantiene il registro dei partiti. La LDP cita tra i documenti e le informazioni che l'associazione deve presentare una copia degli statuti legalmente validi, il nome e la sede legale del partito, nonché i nomi e gli indirizzi delle persone che presiedono e dirigono il partito federale. Ai fini della registrazione, la Cancelleria federale ha predisposto un modulo basato sull'art. 3 dell'Ordinanza sul Registro dei partiti politici, disponibile gratuitamente sia in formato elettronico che cartaceo.

C. Registro e Ordinanza parlamentare (cpv. 3)

La Cancelleria federale gestisce il registro dei partiti, che è pubblico e può essere consultato sia su Internet che in loco; attualmente vi sono elencati 14 partiti. Le informazioni su Internet sono attualmente fornite con l'avvertenza che saranno aggiornate solo su richiesta delle parti. Tuttavia, poiché l'art. 4 del Regolamento sul Registro dei partiti politici impone ai partiti l'obbligo di comunicazione immediata delle modifiche apportate alle informazioni obbligatorie, non si tratta di una richiesta da parte dei partiti. L'obbligo di rendicontazione è sostenuto dalla conseguenza legale che i partiti perdono lo sgravio ai sensi dell'art. 24 cpv. 3 e 4 LDP se non hanno ottemperato all'obbligo di rendicontazione entro il 1 maggio dell'anno elettorale. 17

Il provvedimento della Cancelleria federale che rifiuta l'iscrizione nel registro dei partiti è direttamente impugnabile davanti al Tribunale federale. 18

Con l'art. 76a comma 3 CPD, il legislatore incarica l'Assemblea federale di disciplinare i dettagli del registro in un'ordinanza parlamentare. Il Consiglio federale ha giustificato questa scelta con un riferimento agli artt. 163 cpv. 1 e 164 cpv. 2 Cost. L'art. 164 cpv. 2 Cost. riguarda la delega delle competenze legislative, il che significa che l'Assemblea federale ha ritenuto che l'ordinanza sul registro dei partiti politici non debba contenere solo disposizioni esecutive. L'art. 164 cpv. 2 Cost. riguarda anche il caso in cui l'Assemblea federale, in qualità di legislatore, delega a se stessa la competenza di regolamentare una materia mediante una delega legislativa. L'Assemblea federale ha adempiuto a questo mandato emanando l'ordinanza sul registro dei partiti politici. 19

L'autore desidera ringraziare Beat Kuoni per la revisione del testo e i preziosi commenti.

I MATERIALI

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30. November 2001, BBl 2001 6401 (Botschaft BPR 2001).

BIBLIOGRAFIA

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bluntschli Johann Caspar, Charakter und Geist der politischen Parteien, Nördlingen 1869.

Feller Richard, Die Entstehung der politischen Parteien in der Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 8 (1958), S. 433–449.

Glaser Andreas, §2 Der moderne Verfassungsstaat, IV. Verhältnis Staat-Gesellschaft, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich et al. 2021.

Gruner Erich, Die Parteien in der Schweiz, 2. Aufl., Bern 1977 (zit. Gruner, Parteien).

Gruner Erich, 100 Jahre Wirtschaftspolitik. Etappen des Interventionismus in der Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 100 (1964), S. 35–70 (zit. Gruner, Wirtschaftspolitik).

Hangartner Yvo, Bemerkungen zu Bundesgericht, I. öffentlichrechtliche Abteilung, 6.6.2003, Verein "Freies Forum Schweiz" c. Schweizerische Bundeskanzlei (1.A.91/2003), Verwaltungsgerichtsbeschwerde, BGE 129 II 305, AJP 2003, S. 1225–1227.

Lachenal François, Le parti politique, sa fonction de droit public (en particulier dans le droit public suisse), Basel 1944.

Rhinow René A., Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?, VVDStRL 44, S. 84–109.

Riemer Hans Michael, Berner Kommentar, Die Vereine, Systematischer Teil und Kommentar zu Art. 60–79 ZGB, 3. Aufl., Bern 1990.

Schiess Rütimann Patricia M., Art. 137 BV, die politische Gleichheit und das Parteienregister, ZBl 107 (2006), S. 505–528 (zit. Schiess Rütimann, Gleichheit).

Schiess Rütimann Patricia M., Politische Parteien: Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Bern 2011 (zit. Schiess Rütimann, Parteien).

Schiess Rütimann Patricia M., Kommentierung zu Art. 137 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. SGK-Schiess Rütimann).

Tschannen Pierre, Kommentierung zu Art. 137 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Tschannen).

Wyttenbach Judith/Wyss Karl-Marc, Kommentierung zu Art. 164 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.) Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK-Wyttenbach/Wyss).

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in tedesco. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 90 LDP

Un commentario di Goran Seferovic

CITAZIONE SUGGERITA

Goran Seferovic, Kommentierung zu Art. 90 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Torney Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Breve citazione: OK-Seferovic, N. XXX zu Art. 90 BPR.

Capitolo 2: Diritto transitorio, esecuzione e entrata in vigore

Art. 90 Diritto transitorio

[1] La presente legge non s'applica ai fatti e ai ricorsi riferentisi ad elezioni e votazioni antecedenti alla sua entrata in vigore. Lo stesso vale per i referendum e le iniziative popolari precedentemente depositati. In questi casi resta determinante il diritto previgente.

[2] Decorsi 18 mesi dall'entrata in vigore saranno accolte soltanto le liste di firme conformi alle disposizioni della presente legge.

STRUTTURA

I. Storia delle origini 901
II. Commento al testo della disposizione 901
Bibliografia 902

I. STORIA DELLE ORIGINI

Il cpv. 1 e 2 delle disposizioni transitorie erano già stati introdotti al momento della promulgazione della LDP nel 1976 e da allora non sono stati modificati. 1

Tuttavia, le disposizioni hanno perso significato nel corso del tempo. I cpv. 3 e 4 sono stati abrogati già nel 2008 e sono stati vittime di un "disordine del diritto federale". Il cpv. 3 riguardava l'iniziativa popolare del Partito socialdemocratico sulla libertà di stampa del 1935, che le autorità avevano ritardato per anni per motivi politici. I promotori non poterono ritirare formalmente l'iniziativa dopo la Seconda guerra mondiale a causa della mancanza di una clausola di ritiro, per cui fu cancellata per legge. Il cpv. 4 è stato inserito nel 1978 e riguardava un adeguamento della distribuzione dei seggi nel Consiglio nazionale dopo la fondazione del Cantone del Giura. 2

Nel caso dei cpv. 1 e 2, il Consiglio federale probabilmente non era sicuro che anche queste disposizioni potessero essere abrogate durante la revisione formale del diritto federale. 3

II. COMMENTO AL TESTO DELLA DISPOSIZIONE

L'art. 90 LDP è una classica disposizione transitoria, che riguarda l'applicabilità temporale delle nuove disposizioni introdotte. Le elezioni e i referendum che si sono svolti prima dell'entrata in vigore della LDP, così come i referendum e le iniziative popolari presentate in precedenza, dovevano essere valutati interamente in base alla legge precedente. Questo per evitare che la legge applicabile cambiasse nel corso di tali procedimenti. 4

Cpv. 2 specificava inoltre questa norma transitoria per quanto riguarda le liste di firme da presentare per i referendum e le iniziative popolari. In questo caso la LDP si basava sul periodo di raccolta per le iniziative popolari, che era già di 18 mesi dalla pubblicazione nella Gazzetta Federale quando la LDP fu promulgata nel 1976. Entrambi i paragrafi, tuttora in vigore, hanno perso il loro significato originario. 5

BIBLIOGRAFIA

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich et al. 2020.

Seferovic Goran, Volksinitiative zwischen Recht und Politik: Die staatsrechtliche Praxis der Volksinitiative in der Schweiz, den USA und Deutschland, Bern 2018.

Uhlmann Felix, Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre, in: Uhlmann Felix (Hrsg.), Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts, 13. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich et al. 2014, S. 33–51.