

Pubblicazioni dei dipartimenti e degli uffici della Confederazione

Referendum

contro il decreto federale che approva la Convenzione tra la Svizzera e la Germania concernente la collaborazione in ambito di fiscalità e di mercati finanziari e il relativo Protocollo di modifica

Non riuscita

La Cancelleria federale svizzera,

visti gli articoli 59a–64, 66 e 80 capoverso 2 della legge federale del 17 dicembre 1976¹ sui diritti politici (LDP);

visti gli articoli 5, 25, 28–32 e 36 della legge federale del 20 dicembre 1968² sulla procedura amministrativa (PA);

visti gli articoli 82 lettera c, 88 capoverso 1 lettera b, 89 capoverso 3, 90, 95 e 100 capoverso 1 della legge del 17 giugno 2005³ sul Tribunale federale (LTF);

visti i rapporti della Sezione dei diritti politici della Cancelleria federale e del gruppo interdipartimentale, concernenti l'esame delle liste delle firme per il referendum depositato il 27 settembre 2012 contro il decreto federale del 15 giugno 2012⁴ che approva la Convenzione tra la Svizzera e la Germania concernente la collaborazione in ambito di fiscalità e di mercati finanziari e il relativo Protocollo di modifica,

decide:

1. Il referendum contro il decreto federale che approva la Convenzione tra la Svizzera e la Germania concernente la collaborazione in ambito di fiscalità e di mercati finanziari e il relativo Protocollo di modifica non è riuscito, poiché entro il termine di 100 giorni non sono state raccolte le 50 000 firme di cittadini svizzeri aventi diritto di voto prescritte dall'articolo 141 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁵.
2. Presso la Cancelleria federale sono state depositate entro il termine prescritto al massimo 48 604 firme di cui, nella migliore delle ipotesi e includendo anche i casi dubbi, al massimo 48 454 valide.

1 RS **161.1**

2 RS **172.021**

3 RS **173.110**

4 FF **2012** 5145

5 RS **101**

3. Tutte le firme depositate rimangono sotto chiave e sotto la custodia delle autorità federali.
4. La presente decisione può essere impugnata entro 30 giorni con ricorso al Tribunale federale (art. 80 cpv. 2 LDP e 100 cpv. 1 LTF).
5. La presente decisione è pubblicata nel Foglio federale e comunicata, con la motivazione, ai comitati referendari:
 - a. Comitato referendario «Fermiamo i balivi fiscali stranieri», Casella postale 669, 3001 Berna 31;
 - b. Giovani UDC Svizzeri, Casella postale 6803, 3001 Berna;
 - c. Comitato referendario accordi fiscali, Casella postale 8208, 3001 Berna;
 - d. Lega dei Ticinesi, Via Monte Boglia 3, 6900 Lugano.

30 ottobre 2012

Cancelleria federale:

La cancelliera, Corina Casanova

Motivazione

- A. Un comitato referendario «Fermiamo i balivi fiscali stranieri», i Giovani UDC Svizzeri, un comitato referendario accordi fiscali e la Lega dei Ticinesi hanno lanciato il referendum contro il decreto federale del 15 giugno 2012 che approva la Convenzione tra la Svizzera e la Germania concernente la collaborazione in ambito di fiscalità e di mercati finanziari e il relativo Protocollo di modifica. Per questo decreto federale il termine di referendum previsto all'articolo 141 capoverso 1 della Costituzione federale scadeva il 27 settembre 2012 (FF 2012 5145). Contemporaneamente al referendum relativo all'accordo fiscale con la Germania sono state depositate le liste delle firme relative ai due referendum contro l'accordo fiscale con il Regno Unito (FF 2012 5147) e contro l'accordo fiscale con l'Austria (FF 2012 5149).
- B. Alle 16.30 del 27 settembre 2012 i comitati referendari hanno depositato presso la Cancelleria federale, a loro dire, il seguente numero di firme:
1. il comitato referendario «Fermiamo i balivi fiscali stranieri», i Giovani UDC Svizzeri e il comitato referendario accordi fiscali, complessivamente:
 - a. 42 417 firme;
 - b. un pacco postale chiuso con un numero sconosciuto di ulteriori firme; e
 - c. un'altra scatola di cartone con un numero sconosciuto di ulteriori firme;
 2. la Lega dei Ticinesi 5099 firme.
- C. Lo stesso giorno la Cancelleria federale ha aperto il pacco postale e la scatola di cartone e ha contato le firme che contenevano. Il pacco postale conteneva 770 firme, mentre la scatola di cartone ne conteneva 257.
- D. Alle 20.30 del 27 settembre 2012 un rappresentante dei tre comitati summenzionati ha inoltre depositato una busta contenente a suo dire ulteriori 27 firme.
- E. Alle 17.00 di lunedì 1° ottobre 2012, scaduto il termine di referendum previsto dalla Costituzione federale, il comitato referendario «Fermiamo i balivi fiscali stranieri» ha depositato un pacco contenente a suo dire 3086 firme ricevute in ritardo.
- F. La Cancelleria federale ha controllato le firme ricevute da giovedì sera 27 settembre fino a lunedì 1° ottobre 2012. In un primo controllo sono state conteggiate 48 189 firme valide e 310 firme non valide (tabella 1). Per assicurare un corretto accertamento della riuscita del referendum, durante tale controllo si è rivelato necessario, in diverse occasioni, attribuire singole liste di firme a uno degli altri due referendum o a Comuni di altri Cantoni. Viceversa, diverse liste di firme relative ai referendum contro gli accordi fiscali con il Regno Unito o con l'Austria riguardavano de facto l'accordo fiscale con la Germania. La Cancelleria federale ha sistematicamente effettuato le pertinenti ridistribuzioni.

- G. In considerazione del numero relativamente esiguo di firme mancanti per raggiungere il quorum, lo stesso fine settimana la Cancelleria federale ha controllato una seconda volta le firme a sostegno del referendum contro l'accordo fiscale con la Germania, dopo uno scambio dei ruoli fra il personale preposto al controllo. L'esito del secondo conteggio è stato di 48 193 firme valide e di 340 firme non valide (tabella 2).
- H. In occasione di entrambi i controlli il numero di firme dichiarate nulle è stato particolarmente esiguo; la metà delle radiazioni concerneva attestazioni integralmente mancanti o che non recavano la firma dell'attestatore (art. 62 cpv. 3 e art. 66 cpv. 1 LDP), quasi un terzo riguardava persone che avevano firmato più di una volta (fino a otto firme apposte da una stessa persona; art. 34 e 136 cpv. 1 Cost., nonché art. 61 cpv. 3 LDP), mentre un sesto delle radiazioni concerneva iscrizioni accanto alle quali non era stata apposta la firma, in violazione di quanto disposto dalla legge (art. 61 cpv. 1 LDP).
- I. Poiché per raggiungere il quorum previsto dalla Costituzione mancava meno del cinque per cento delle firme, su richiesta della Cancelleria federale e conformemente alla prassi in vigore, il 2 ottobre 2012 il Consiglio federale ha ordinato la costituzione di un gruppo interdipartimentale indipendente. Tale gruppo, composto da tre a quattro rappresentanti di ogni dipartimento, escluso quello responsabile in materia (il Dipartimento federale delle finanze), l'8 e il 9 ottobre 2012 ha effettuato un ulteriore conteggio delle firme. L'esito di quest'ultimo conteggio è stato di 48 604 firme, di cui 47 895 valide (tabella 3).
- K. Il fatto che i diversi gruppi incaricati di effettuare i controlli e i conteggi non abbiano ottenuto gli stessi risultati per alcuni Cantoni non è da ricondurre a una mancanza di omogeneità nell'accertamento dei fatti, bensì all'esistenza di liste di firme «smarrite» che, in alcuni casi nell'ambito di attestazioni collettive, sono state attribuite a Cantoni sbagliati e hanno potuto essere contabilizzate correttamente solo a posteriori. Ad esempio, una lista di firme del Comune di Luzein è stata attribuita al Cantone di Lucerna invece che al Cantone dei Grigioni, mentre in un'attestazione collettiva del Comune di Lutry (VD) erano state inserite firme provenienti da Hägglingen (AG). Le correzioni sono state contabilizzate in tutti i Cantoni interessati, ma si sono in gran parte compensate. Nei casi in cui documenti risultati strappati da attestazioni collettive hanno potuto essere riuniti grazie al ristabilimento di un ordine rigoroso, è stato possibile in singoli casi convalidare ulteriori firme in occasione del secondo controllo e del terzo conteggio.
- L. Il controllo delle liste delle firme provenienti dal Cantone del Ticino si è rivelato difficoltoso. I diversi comitati referendari hanno infatti optato per procedure diverse: alcuni hanno raccolto le firme su liste che figuravano sullo stesso foglio in relazione ai tre accordi fiscali, hanno quindi separato le liste e le hanno inviate ai Comuni in Ticino, sempre fisicamente separate, per l'attestazione del diritto di voto; altri comitati hanno invece inviato ai Comuni le liste concernenti i tre accordi senza separarle fisicamente e le hanno in seguito consegnate alla Cancelleria federale, sempre senza separarle. Un primo esame all'inizio delle verifiche ha permesso di constatare

che alcuni Comuni che avevano controllato liste non separate relative a due o a tutti e tre gli accordi fiscali avevano in realtà attestato i diritti di voto soltanto per uno dei tre referendum. Per questo motivo i fogli non potevano essere separati, altrimenti per uno o per due referendum vi sarebbero state attestazioni lacunose. Per tutelare il diritto di voto dei firmatari era indispensabile controllare tali fogli individualmente, ma tenendo conto del loro rapporto con i tre referendum. In questo caso non è stato possibile ristabilire l'ordine rigoroso applicato ai referendum depositati dagli altri comitati; di conseguenza le divergenze tra i risultati ottenuti dai diversi gruppi preposti al controllo e al conteggio si sono rivelate più importanti.

- M. Anche prendendo in considerazione per ogni Cantone il numero di firme più elevato rilevato dopo i conteggi effettuati dalla Cancelleria federale e dal gruppo interdipartimentale (tabella 4), mancano più di 1500 firme per raggiungere il quorum costituzionale di firme depositate entro il termine previsto. Il referendum non sarebbe riuscito nemmeno se fosse possibile convalidare tutte le firme depositate.
- N. In ossequio al diritto di essere sentiti, con lettera raccomandata del 12 ottobre 2012 la Cancelleria federale ha notificato per parere ai quattro comitati referendari un progetto di decisione di non riuscita, con invito a presentare il loro parere entro il 19 ottobre 2012. Facendo valere un sovraccarico di lavoro e la complessità dell'oggetto della decisione, con fax del 16 ottobre 2012 il delegato dell'Azione per una Svizzera neutrale e indipendente (ASNI) ha chiesto una proroga del termine fino a venerdì 26 ottobre 2012 alle 16.00. Con lettera del 17 ottobre 2012 la richiesta è stata in gran parte accolta e per tutti i comitati referendari il termine è stato prorogato fino al 26 ottobre 2012 alle 12.00.
- O. Soltanto il comitato referendario «Fermiamo i balivi fiscali stranieri» si è espresso in merito alla prevista decisione di non riuscita, con lettera del 26 ottobre 2012, rilevando sostanzialmente quanto segue:
 - a. in considerazione delle firme depositate il 1° ottobre 2012 e che la Cancelleria federale ha scartato poiché ricevute in ritardo, il comitato referendario relativo all'accordo fiscale con la Germania ha riunito, entro il termine per la raccolta delle firme, un totale di 51 295 firme valide e per le quali è stato attestato il diritto di voto (n. 3 del parere);
 - b. tra il 24 e il 26 settembre 148 Comuni hanno inviato firme attestate per Posta B al comitato referendario; tali firme sono giunte al comitato il 28 e il 29 settembre, nonché il 1° ottobre 2012. Se l'invio fosse avvenuto per Posta A o se il servizio competente avesse indicato al comitato referendario che le firme erano pronte per essere ritirate, il referendum sarebbe riuscito. Con comunicato stampa del 5 ottobre 2012 la Cancelleria dello Stato del Cantone di Ginevra ha ammesso di avere, per un errore di affrancatura, ritornato per Posta B ai comitati 4200 firme attestate a sostegno dei tre referendum. Per ogni referendum sono quindi state ritornate in ritardo ai comitati referendari 1400 firme. 198 Comuni hanno attestato i diritti di voto entro il termine di raccolta delle firme, ma hanno ritornato le attestazioni solo dopo il 27 settembre 2012, men-

- tre per altri sei Comuni gli invii, nonostante fossero stati spediti per Posta A, sono stati recapitati dalla Posta ai comitati referendari solo dopo il 27 settembre 2012 (n. 4 del parere e ricevute allegate);
- c. 4974 firme a sostegno del referendum contro l'accordo fiscale con la Germania si trovavano ancora presso i Comuni il 27 settembre 2012; tali firme sono state inviate ai Comuni il 19, 24 e 25 settembre 2012, almeno per Posta A. Una gran parte di queste firme è stata trattata e ritornata in tempo; delle firme restanti, alcune sono state consegnate in ritardo alla Cancelleria federale il 1° ottobre 2012, il resto (2000–3000 firme per referendum) sono giunte al comitato referendario più tardi (n. 5 del parere);
 - d. nella lettera di accompagnamento, l'organizzazione incaricata della raccolta delle attestazioni del diritto di voto ha attirato due volte l'attenzione sull'urgenza dell'operazione (n. 6 del parere e tre ricevute allegate);
 - e. una città ha ritornato al comitato referendario un'attestazione collettiva il 2 ottobre 2012, effettuata già il 23 luglio 2012. È possibile che la pubblicazione anticipata dei tre accordi fiscali e il referendum contro la legge sulla pianificazione del territorio abbiano originato all'interno dei servizi competenti qualche malinteso riguardo all'urgenza delle attestazioni del diritto di voto (n. 7 del parere);
 - f. quanto precede ha in generale fatto sì che la volontà politica di 50 000 firmatari il cui diritto di voto è stato attestato non sia stata rispettata conformemente alla Costituzione. Il comitato è tenuto a provvedere affinché il diritto di voto dei firmatari sia attestato entro i termini legali, ma ci si può chiedere in che misura esso possa essere ritenuto responsabile di fattori su cui non può esercitare alcun influsso, quali il sovraccarico di lavoro di servizi amministrativi incaricati di attestare le firme, l'affrancatura insufficiente degli invii ritornati o gli imprevisti nel servizio postale. La volontà politica degli aventi diritto di voto deve avere la priorità rispetto a un termine di natura formale (n. 8 del parere);
 - g. le leggi federali vanno interpretate conformemente alla Costituzione federale (n. 9 del parere); l'articolo 141 della Costituzione federale presuppone per la riuscita di un referendum unicamente che 50 000 aventi diritto di voto ne facciano richiesta entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto (n. 10 del parere);
 - h. un controllo è a tale scopo indispensabile (art. 62 LDP); tale controllo è stato «delegato» dalla Confederazione ai Comuni, via i Cantoni (n. 11 del parere). L'attestazione del diritto di voto svolge tuttavia unicamente una funzione di controllo e non limita i diritti popolari in misura più ampia rispetto al chiaro tenore dell'articolo 141 della Costituzione federale (n. 11 del parere);
 - i. il fatto che secondo l'articolo 59a LDP il comitato referendario debba assumersi la responsabilità dell'ottenimento entro i termini delle attestazioni di diritto di voto e del loro successivo inoltrare alla Cancelleria federale può comportare la non riuscita di un referendum, malgrado la

raccolta di un numero sufficiente di firme (n. 12 del parere). È ciò che si è verificato nel caso del referendum contro l'accordo fiscale con la Germania (n. 13 del parere);

- k. i lavori preparatori relativi all'articolo 59a LDP (FF 1993 III 309) mostrano che, in contropartita al prolungamento del termine di referendum da 90 a 100 giorni, si accetta l'idea che il comitato referendario si assuma la responsabilità dello smarrimento di invii postali o di timbri postali errati. Il prolungamento del termine di referendum non nasconde tuttavia il fatto che l'articolo 59a LDP viola l'articolo 141 Cost. Il costituente non ha avuto l'intenzione di far dipendere la riuscita di un referendum né dalle lungaggini amministrative, né dall'apposizione di timbri postali errati; altrimenti i Comuni sarebbero in grado di influenzare in modo decisivo l'esito di un referendum a seconda della loro simpatia per l'oggetto in questione. Il prolungamento di dieci giorni del termine di referendum non rappresenta una soluzione. La situazione attuale è insostenibile e ha suscitato un'indignazione politica generalizzata (n. 14 del parere);
- l. il fatto che l'articolo 190 della Costituzione federale statuisca che le leggi federali siano determinanti per tutte le autorità incaricate di applicare il diritto non esclude, secondo la costante giurisprudenza del Tribunale federale, che le autorità incaricate dell'applicazione del diritto interpretino una legge federale conformemente alla Costituzione federale (DTF 129 II 249 segg.; 132 II 234 segg.) e si scostino anche dal tenore della legge se validi motivi permettono di escludere che esso corrisponda al vero senso della disposizione, a maggior ragione se il vero senso della disposizione, contrariamente al suo tenore, appare conforme alla Costituzione (DTF 131 II 217 segg.; n. 15 del parere);
- m. alla luce dell'articolo 141 Cost., lo scopo dell'articolo 59a LDP non può essere che quello di garantire la validità delle firme depositate. Il messaggio relativo all'articolo 59a LDP mostra che il Consiglio federale ha erroneamente ritenuto che tale disposizione non avrebbe limitato i diritti degli aventi diritto di voto. La prassi dimostra invece che tale ipotesi era errata. L'articolo 59a LDP va pertanto reinterpretato conformemente alla Costituzione federale (n. 16 del parere);
- n. il termine «depositata» dell'articolo 59a LDP è sempre stato interpretato nella sua accezione fisica: «depositata nei locali della Cancelleria federale»; in considerazione del suo vero senso, ossia quello di garantire un controllo efficiente senza ostacolare la formazione della volontà politica, tale interpretazione non è più sostenibile. La delega del controllo ai servizi competenti secondo il diritto cantonale imporrebbe di far coincidere il «deposito presso la Cancelleria federale» al momento in cui le liste delle firme pervengono ai servizi incaricati di attestarle, proprio perché i Comuni in quest'ambito agiscono in qualità di «rappresentanti della Cancelleria federale». L'onere di firmare il referendum entro i termini impartiti è pertanto stato rispettato dai comitati referendari e dagli aventi diritto di voto. Essi non hanno quindi più alcuna influenza sui tempi relativi alle attestazioni del diritto di voto e a tutte le

altre attività da svolgere (n. 17 del parere). Ogni altra interpretazione sarebbe in contrasto con il vero senso della legge, ostacolerebbe in modo insostenibile la libera formazione della volontà politica e non violerebbe unicamente l'articolo 141, bensì anche l'articolo 9 (protezione dall'arbitrio e tutela della buona fede), l'articolo 29 (divieto del formalismo eccessivo) e l'articolo 34 (garanzia dei diritti politici) della Costituzione federale (n. 18 del parere);

- o. infine il principio di ricezione, cardine della revisione del 1996, è rispettato; prendendo in considerazione come data determinante quella in cui le firme pervengono ai Comuni, tale principio è soltanto anticipato (n. 19 del parere).
- P. Il parere è incentrato su una nuova interpretazione dell'articolo 59a LDP.
- a. Il *tenore* di detto articolo va chiaramente al di là del problema identificato dal comitato referendario: l'articolo precisa espressamente, in assoluta sintonia con l'articolo 141 della Costituzione federale («aventi diritto di voto»), che il necessario numero di firme e le relative *attestazioni* del diritto di voto devono essere *depositate* presso la *Cancelleria federale* entro la scadenza del termine di referendum. Questo corrisponde al chiaro enunciato del messaggio (FF 1993 III 309) secondo cui «in caso di referendum facoltativo, nel termine è inclusa anche l'emissione delle attestazioni del diritto di voto. Per contro, il termine di referendum viene prolungato di 10 giorni, vale a dire da 90 a 100». Nella LDP il termine tedesco «*eintreffen*» (tradotto in italiano con «*essere depositata*») ha indubbiamente una connotazione fisica; l'espressione è impiegata nell'articolo 59a, ma anche in relazione con la presentazione di proposte di candidatura al Consiglio nazionale presso le autorità cantonali (art. 21 cpv. 2 LDP): le proposte devono «*spätestens am Tage des Wahlmeldeschlusses beim Kanton eintreffen*» («devono giungere al Cantone il più tardi nel giorno previsto come termine per la presentazione»).
 - b. Per quanto concerne il referendum il legislatore ha creato un *sistema* coerente di disposizioni: in primo luogo i promotori di un referendum devono inviare tempestivamente le liste di firme «*prima*» della scadenza del termine di referendum (e non p.es. *alla scadenza*) al servizio competente, secondo il diritto cantonale, per l'attestazione del diritto di voto (art. 62 cpv. 1 LDP). Il servizio cantonale deve *senza indugio* rinviare *ai mittenti* le liste di firme attestate (art. 62 cpv. 2 LDP): esso non rinvia dunque le firme a un servizio centrale, come se il servizio cantonale fosse una sorta di «servizio esterno della Cancelleria federale». Se così fosse, le possibilità di ricorso sarebbero de facto ridotte a zero.
 - c. Nell'articolo 66 capoverso 2 lettere b e c LDP il legislatore federale ha inoltre previsto *conseguenze giuridiche* che nella fattispecie non sarebbero conciliabili con la proposta d'interpretazione del comitato referendario. Dopo la scadenza del termine referendario la Cancelleria federale deve infatti dichiarare nulle le firme *sprovviste* di attestazione del diritto di voto oppure che figurano su liste depositate *dopo* la scadenza del

termine referendario (circa il carattere perentorio dei termini di raccolta delle firme nell'ambito delle iniziative popolari v. Boll. Uff. 1976 N 74 intervento cons. naz. Alder). Neanche l'articolo 20 dell'ordinanza sui diritti politici (ODP; RS 161.11) consente di suffragare ragionevolmente l'interpretazione del comitato referendario.

- d. Il *messaggio* del 1993 mostra che il termine di referendum è stato prorogato da 90 a 100 giorni proprio in contropartita di questa ripartizione degli oneri (FF 1993 III 309); tale modifica fu motivata da difficoltà insorte in occasione del referendum del 1992 contro la NFTA (si constatò infatti che era impossibile contabilizzare correttamente le liste di firme attestata inviate direttamente alla Cancelleria federale e giunte in ritardo, nei casi in cui il timbro postale era illeggibile). Se i firmatari hanno diritto alla protezione dell'espressione della loro volontà, anche i non firmatari hanno diritto a che una votazione popolare non si svolga qualora un referendum non raggiunga il quorum necessario. Il tenore della legge e l'intera sistemica legislativa depongono a sfavore dell'interpretazione del comitato referendario. Neppure nella dottrina si trovano appigli per tale interpretazione, al contrario: «... es versteht sich von selbst, dass die Gemeinde nicht trödeln darf. (...) Das Stimmrecht verschafft keinen Anspruch auf Prüfung und Beglaubigung der Unterschriften noch während laufender Sammlung. Die Komitees müssen also eine «Sicherheitsmarge» einrechnen und deutlich mehr als das verlangte Unterschriftenminimum einreichen (ZBl 1979 24 seg. consid. 2, 3 b).» (Pierre Tschannen: Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis direkter Demokratie. Basilea/Francoforte sul Meno 1995, 71 seg. n. marg. 115; dello stesso avviso è Pierre Tschannen: Eidgenössisches Organisationsrecht. Grundlagen für das Studium. Berna 1997, 311 § 46 IV 2 b nonché Pierre Tschannen: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Berna 2004, 634 § 51 n. marg. 13). Già il messaggio del Consiglio federale del 1975 (FF 1975 I 1313, in particolare pag. 1342) affermava: «Riguardo ai termini per la presentazione di un referendum, l'attestazione del diritto di voto deve essere data il più presto possibile. Nondimeno le firme non devono essere presentate all'ultimo momento; va tenuto conto dell'efficienza delle autorità locali nei limiti del tempo disponibile; le liste delle firme dovrebbero essere presentate a scaglioni.»
- e. Senza la precisa delimitazione delle responsabilità conformemente al tenore della legge, la proroga del termine referendario non avrebbe raccolto la maggioranza nel 1996 (Boll. Uff. 1995 N 453–457, 1996 S 49). Alla luce dei lavori preparatori, l'interpretazione del comitato referendario giungerebbe a una *proroga del termine referendario previsto dalla Costituzione federale*. Una simile modifica non potrebbe essere operata né mediante un semplice processo interpretativo né per intervento della Cancelleria federale. L'obbligo di applicare le leggi federali cui devono sottostare le autorità (art. 190 Cost.) è stato mantenuto durante tutto il processo di revisione della Costituzione federale nel corso degli ultimi due decenni ed è stato confermato anche quest'anno

(Boll. Uff. 2012 S 431–445). La giurisprudenza del Tribunale federale circa la relazione tra il chiaro tenore di una disposizione e il principio dell'interpretazione conforme alla Costituzione federale è variabile (cfr. René A. Rhinow/Beat Krähenmann: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung. Die Rechtsgrundsätze der Verwaltungspraxis, erläutert an Entscheiden der Verwaltungsbehörden und Gerichte. Ergänzungsband. Basilea/Francoforte sul Meno 1990, 76 seg. n. 24 II a con allegati). Nel presente caso non si tratta tuttavia di un testo di legge contrario alla Costituzione federale, ma di una necessaria collaborazione tra tutti gli attori (comitati referendari e servizi competenti, cfr. art. 62 cpv. 1 e 2 LDP) voluta dal legislatore. Nella fattispecie entrambe le parti hanno commesso errori. È importante sottolinearlo perché firmando un referendum l'aveute diritto di voto non può prevalersi del diritto al tempestivo deposito dello stesso (FF 1975 I 1313, in particolare pag. 1344; cfr. Etienne Grisel: Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse. 3^a ed. Berna 2004, 319 n° 841: «Les personnes ou les associations qui ont récolté des signatures ont exercé un droit, elles n'ont pas accompli un devoir. Elles ont la faculté de renoncer à leur entreprise et ne sont donc pas obligées de déposer les listes.»). Il comitato referendario ha il potere di depositare la domanda di referendum o di rinunciarvi, ma resta indispensabile che esso depositi fisicamente le firme presso la Cancelleria federale. In caso contrario nessuno avrebbe il controllo sul referendum e qualsiasi tutela giurisdizionale diventerebbe illusoria.

- f. Il *senso letterale della legge, la sua struttura, la sua evoluzione storica* e il suo *scopo* conducono a una chiara volontà del legislatore secondo la quale, in una prospettiva globale e conformemente alla Costituzione, i comitati referendari e i servizi competenti devono collaborare: anche nel caso in cui il referendum sia domandato contro una legge federale dichiarata urgente (art. 165 cpv. 2 e 4 Cost.) durante un anno elettorale, in cui non è pertanto possibile votare alla fine dell'estate, il referendum non deve rendere caduca la legge senza che il Popolo si sia espresso.
- Q. Non corrisponde al vero nemmeno che il legislatore federale avrebbe «delegato» ai Cantoni le attestazioni del diritto di voto. La tenuta dei cataloghi elettorali non è mai rientrata fra i compiti della Confederazione, bensì – giacché la Svizzera è sorta «dal basso» – è sempre stata di competenza dei Cantoni. I servizi cantonali competenti, secondo il diritto cantonale, per l'attestazione del diritto di voto non possono pertanto essere considerati servizi esterni della Cancelleria federale. Mal si comprende quindi come l'articolo 59a possa essere ritenuto anticostituzionale. Tale sarebbe il caso se l'articolo in questione avesse introdotto ostacoli supplementari e *inadeguati* all'esercizio dei diritti politici. Le cose non sono però andate così. Nel 1995 il Consiglio nazionale discusse l'opportunità di mantenere il termine di 90 giorni e di concedere un termine supplementare di 30 giorni per la raccolta delle attestazioni del diritto di voto; considerazioni d'ordine pratico avevano però indotto la Camera bassa a optare per la soluzione che prevedeva di prolungare di dieci giorni il termine, entro il quale occorreva tuttavia trasmet-

tere alla Cancelleria federale anche le attestazioni del diritto di voto. Il legislatore aveva quindi preferito concedere al comitato referendario la massima libertà nell'organizzare la raccolta delle firme e delle attestazioni del diritto di voto (Boll. Uff. 1995 N 453-457, 1996 S 49). Un prolungamento *privo di tale conseguenza logica* non è mai stato preso in considerazione. Etienne Grisel afferma nondimeno «que la Chancellerie fédérale devra ... examiner elle-même les listes qui ont été déposées sans attestation. A cet égard, elle jouit apparemment d'un certain pouvoir d'appréciation et tranche suivant les circonstances: les listes qui ont été envoyées trop tard au service cantonal seront regardées comme nulles; en revanche, lorsqu'elles lui ont été adressées à temps et qu'il a fait preuve d'une lenteur excessive, elles seront validées par la Chancellerie» (Etienne Grisel, op. cit., 318 n° 838). Tale affermazione è tuttavia smentita già solo dal fatto che la Cancelleria federale non dispone di cataloghi elettorali; a prescindere da ciò, Grisel fa qui riferimento unicamente ai casi in cui sia dimostrato un ritardo eccessivo delle autorità. Yvo Hangartner e Andreas Kley rilevano dal canto loro che «Die Vorschrift, die Unterschriften während der Referendumsfrist amtlich bescheinigen zu lassen, führt faktisch zu einer Sammelfrist von weniger als 100 Tagen. Die Unterschriftenlisten sind so rechtzeitig einzureichen, dass die Bescheinigung von den zuständigen Beamten in der ordentlichen Arbeitszeit vorgenommen werden kann. Die Amtsstelle hat jedoch unverzüglich zu bescheinigen (Art. 62 Abs. 2 BPR) und sie ist daher entsprechend zu organisieren.» (Yvo Hangartner/Andreas Kley: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Zurigo 2000, 416 n. marg. 1013). «Die Referendumsfrist beträgt 100 Tage von der amtlichen Veröffentlichung an (Art. 59 BPR). (Bis 1997 betrug sie 90 Tage ... Die Frist wurde 1996 verlängert, weil gleichzeitig die Regelung gestrichen wurde, dass allfällige von der Bundeskanzlei entdeckte Mängel von der zur Bescheinigung zuständigen Amtsstelle, nötigenfalls auch nach Ablauf der Referendumsfrist, behoben werden (Art. 65 BPR, gestrichen durch Änderung des BPR vom 21. Juni 1996, AS 1997 753).» (Hangartner/Kley, op. cit., 413 n. marg. 1004 e nota 190). «Die Bundeskanzlei kontrolliert die Unterschriftenlisten ein zweites Mal, wenn auch zwangsläufig summarisch. Bei knappen Zahlen wird gemäss Praxis nachgezählt. Allfällige Mängel können nicht mehr behoben werden.» (Hangartner/Kley, op. cit., 416 n. marg. 1015). In tale contesto riveste poi importanza il fatto che la disposizione che disciplina il termine di referendum è stata inserita nella Costituzione soltanto nell'ambito della riforma dei diritti popolari del 2003 (RU 2003 1949). I materiali relativi a tale riforma (FF 2001 4332 seg. e 5417: «A breve termine non sono da attendere ulteriori modifiche, come per esempio quella relativa alla proroga, per motivi tecnici, del termine di referendum da 90 a 100 giorni nella legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici [RS 161.I; LDP]. L'eventualità di una revisione costituzionale per motivi esclusivamente tecnici non giustifica il rifiuto di disciplinare a livello di Costituzione i termini di raccolta delle firme.») non contengono alcun elemento in virtù del quale il termine di raccolta delle firme (munite delle relative attestazioni del diritto di voto) debba essere inteso diversamente.

R. Il prolungamento del termine di referendum da 90 a 100 giorni aveva dunque lo scopo di concedere al comitato referendario il tempo necessario a *raccogliere le attestazioni del diritto di voto in sufficiente anticipo sullo scadere del termine di referendum*. I ritardi segnalati dal comitato referendario (n. 5 e 6 del parere) concernono 4974 firme che, a detta del comitato, sarebbero state inviate ai Comuni il 19, 24 e 25 settembre 2012, vale a dire negli ultimi otto giorni prima dello scadere del termine di referendum, perché fossero rilasciate le relative attestazioni del diritto di voto. Va da sé che questo modo di procedere è perfettamente ammissibile. Ciò dimostra tuttavia che i casi evocati rientrano nella categoria che il legislatore storico non ha affatto inteso disciplinare con lo scopo di agevolare l'esercizio dei diritti politici, bensì con quello di regolare in modo chiaro il prolungamento del termine e i rischi della sua inosservanza. Nella fattispecie occorre non solo tenere conto degli errori commessi nell'inviare le attestazioni, ma anche esaminare se le firme per l'attestazione del diritto di voto siano state inviate tempestivamente (art. 62 cpv. 1 LDP). A questo riguardo, i fatti adottati dal comitato referendario sono da porre in relazione con quanto affermato nella lettera che il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra ha indirizzato al Consiglio federale il 10 ottobre 2012:

«Le service cantonal en charge des votations et élections contrôle les signatures pour le compte de 29 des 45 communes genevoises représentant 88 % de l'électorat cantonal. Ce service a traité, validé et expédié, avant le 20 septembre 2012, 3533 signatures à l'appui des référendums lancés contre les accords fiscaux passés par la Suisse avec des pays de l'Union européenne: 1161 pour l'Allemagne, 986 pour l'Autriche et 1386 pour le Royaume-Uni.

Du 20 au 26 septembre 2012, le service concerné a encore reçu et contrôlé 4421 signatures. Plus de 87 % d'entre elles, soit au total 3874, ont été remises par le comité référendaire à ce service pour contrôle le 24 septembre ou plus tard, soit entre le 97^e et le 99^e jour du délai référendaire.

Compte tenu de ces envois tardifs, les collaboratrices et collaborateurs de ce service ont été mobilisés le lundi 24 et le mardi 25 septembre 2012 de 7 heures à 22 heures, afin d'être en mesure de contrôler et de valider le plus grand nombre de signatures possibles.

Un colis contenant 4200 signatures validées (1453 pour l'Allemagne, 1561 pour l'Autriche et 1186 pour le Royaume-Uni) a été remis au guichet commercial de la Poste de la Praille le mercredi 26 septembre 2012 vers 15 h 15.

Ces colis sont normalement envoyés en «Postpack priority» et en «envoi signature» (anciennement «recommandé») afin de pouvoir en suivre le traitement par la Poste. Le colis en question a été déclaré ainsi dans le registre des envois tenu par le service des votations et élections.

Après que le comité référendaire a annoncé que ce colis était arrivé un jour après l'échéance du délai référendaire, nos services ont procédé à des vérifications qui ont montré, sur le site dédié au contrôle de traitement par la Poste, que ce colis avait été acheminé en mode économique.

Il apparaît que ce colis se trouvait le 27 septembre 2012 à 7 h 30 au centre de tri de Daillens, puis le même jour à 12 h 50 à Härkingen, avant d'être distribué à 7 h 36, le 28 septembre 2012 à Ostermundigen.

Un document remis par la Poste et reproduisant un scanner du colis expédié montre que, si l'étiquette «Signature» figurait bien sur celui-ci, celle du «Postpack priority» faisait défaut.»

Nel Canton Ginevra il 48,7 % delle firme raccolte è stato dunque inviato al servizio competente per il rilascio delle attestazioni non prima del 97° giorno del termine di referendum.

Nel suo parere, il comitato referendario parte dal presupposto che le rimanenti firme non valide (quelle della tabella 5 colonna h) sarebbero senz'altro state considerate valide se si fosse tenuto conto delle firme trasmesse dopo lo scadere del termine. La correttezza di quest'affermazione non è tuttavia verificabile. La cifra figurante nella colonna h va infatti considerata un valore massimo. La Cancelleria federale non ha infatti potuto verificare se tali firme siano pervenute entro il termine al servizio competente, secondo il diritto cantonale, per l'attestazione del diritto di voto. Il comitato ha inoltre trasmesso soltanto il 1° ottobre 2012 alla Cancelleria federale le firme che questi aveva ricevuto il 28 settembre 2012 dal Canton Ginevra.

- S. Il comitato referendario segnala due casi inaccettabili, in cui l'attestazione sarebbe stata in un primo tempo rilasciata per essere poi negata o non trasmessa (n. 7 del parere, cfr. lett. O. e.), ma fornisce le cifre esatte soltanto per uno di essi (tre firme concernenti il presente referendum). Nei casi summenzionati sarebbe stato possibile presentare ricorso sul diritto di voto al Governo cantonale (art. 77 cpv. 1 lett. a e cpv. 2 LDP), ma il parere non precisa se ci sia avvalsi di tale rimedio giuridico. Il comitato non afferma peraltro che l'ammissione delle firme in questione avrebbe garantito la riuscita del referendum.
- T. Secondo l'articolo 141 capoverso 1 della Costituzione federale, il Popolo è chiamato a esprimersi su atti legislativi sottoposti a referendum facoltativo se 50 000 aventi diritto di voto ne fanno richiesta entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto. La domanda di referendum, corredata del necessario numero di firme e relative attestazioni del diritto di voto, deve essere depositata presso la Cancelleria federale entro la scadenza del termine di referendum (art. 59a LDP). Secondo l'articolo 66 capoverso 2 lettera c LDP, la Cancelleria federale dichiara nulle le firme che figurano su liste depositate dopo la scadenza del termine di referendum. La Cancelleria federale ha preso in consegna le liste delle firme depositate il 1° ottobre 2012 e ha illustrato nella tabella 5 l'esito dei controlli effettuati; la legge non le consente tuttavia di dichiarare valide tali firme, poiché ciò equivarrebbe a una proroga del termine di referendum. La prova della legittimazione al voto incombe al comitato referendario. Il legislatore federale volutamente non ha subordinato l'attestazione del diritto di voto ad alcun termine, ma ha disposto che le liste di firme attestate devono essere rinviate ai mittenti «*senza indugio*» (cfr. art. 62 cpv. 2 LDP). Facendo ciò ha tenuto conto del fatto che

il numero di attestazioni da effettuare può variare fortemente a seconda del servizio chiamato a svolgere tale compito. In base all'esperienza acquisita sull'arco di vari anni, si può affermare che una persona che dispone di una certa pratica è in grado di effettuare circa 300–350 attestazioni al giorno (Boll. Uff. 1975 N 1502). Per questo motivo, il legislatore ha inoltre disposto che «le liste, *prima della scadenza del termine di referendum*, devono essere *tempestivamente inviate* al servizio competente, secondo il diritto cantonale, per l'attestazione del diritto di voto» (art. 62 cpv. 1 LDP). Oltre che nel messaggio del Consiglio federale del 1975 (FF 1975 I 1342), ciò è espressamente affermato anche nella Guida della Cancelleria federale destinata ai promotori di un referendum, sotto il titolo «Richiesta immediata dell'attestazione del diritto di voto» (pag. 35, lettere E1 e E12: «Le attestazioni del diritto di voto dovrebbero essere possibilmente sollecitate immediatamente, costantemente e a scaglioni. Ciò è molto importante affinché (...) il lavoro non si accumuli oltremodo presso i tenitori del catalogo elettorale (...) e affinché questi possano effettuare tale compito in modo continuato e ripartito in piccole quantità». Per questo motivo nel 1996 il legislatore, in occasione dell'abrogazione della disposizione relativa alla possibilità di rettificare successivamente l'attestazione difettosa, ha prolungato il termine di referendum da 90 a 100 giorni (RU 1997 754, art. 59 rispetto a RU 1978 700, art. 59; cfr. inoltre FF 1993 III 352).

- U. La decisione di non riuscita deve pertanto essere notificata ai comitati referendari mediante lettera raccomandata e agli aventi diritto di voto mediante pubblicazione nel Foglio federale.

Controllo e conteggio A da parte della Cancelleria federale

Tabella 1

Cantone	Totale firme depositate	Attestazione insufficiente	Liste non conformi	Firme eseguite dalla stessa mano	Firme non eseguite a mano	Firme ripetute	Totale firme non valide	Totale firme valide
a	b	c	d	e	f	g	h	i
ZH	13 181	63	0	0	14	0	77	13 104
BE	4 560	19	0	0	1	2	22	4 538
LU	1 580	0	0	0	0	0	0	1 580
UR	133	4	0	0	0	0	4	129
SZ	1 804	0	0	0	0	0	0	1 804
OW	284	7	0	0	0	0	7	277
NW	372	0	0	0	1	0	1	371
GL	186	0	0	0	0	0	0	186
ZG	1 127	0	0	0	1	0	1	1 126
FR	702	0	0	0	0	1	1	701
SO	827	4	0	2	0	2	8	819
BS	523	58	0	0	0	0	58	465
BL	1 046	1	0	0	0	0	1	1 045
SH	409	5	0	0	0	0	5	404
AR	427	0	0	0	1	0	1	426
AI	107	0	0	0	2	0	2	105
SG	2 647	3	0	0	4	5	12	2 635
GR	920	7	0	0	0	3	10	910
AG	4 621	25	0	0	2	6	33	4 588
TG	1 419	0	0	1	0	0	1	1 418
TI	7 253	21	0	0	4	15	40	7 213
VD	1 714	2	0	0	2	1	5	1 709
VS	887	4	0	2	1	0	7	880
NE	186	0	0	0	1	2	3	183
GE	1 469	10	0	0	1	0	11	1 458
JU	115	0	0	0	0	0	0	115
CH	48 499	233	0	5	35	37	310	48 189

Controllo e conteggio B da parte della Cancelleria federale

Tabella 2

Cantone	Totale firme depositate	Attestazione insufficiente	Liste non conformi	Firme eseguite dalla stessa mano	Firme non eseguite a mano	Firme ripetute	Totale firme non valide	Totale firme valide
a	b	c	d	e	f	g	h	i
ZH	13 152	65	0	2	19	56	142	13 010
BE	4 542	19	3	1	0	1	24	4 518
LU	1 558	0	0	0	3	0	3	1 555
UR	133	4	0	0	0	0	4	129
SZ	1 798	0	0	0	0	0	0	1 798
OW	283	6	0	0	2	0	8	275
NW	365	1	0	0	1	0	2	363
GL	190	0	0	0	0	0	0	190
ZG	1 125	0	0	0	3	0	3	1 122
FR	713	9	0	0	2	7	18	695
SO	813	2	0	1	0	2	5	808
BS	586	0	0	0	1	0	1	585
BL	1 052	1	2	0	1	2	6	1 046
SH	433	9	0	0	0	0	9	424
AR	400	0	0	0	1	0	1	399
AI	105	0	0	0	0	0	0	105
SG	2 644	1	0	1	4	2	8	2 636
GR	921	1	0	0	2	4	7	914
AG	4 635	21	0	0	4	11	36	4 599
TG	1 423	0	0	0	0	0	0	1 423
TI	7 291	18	2	3	4	11	38	7 253
VD	1 727	1	0	0	2	4	7	1 720
VS	878	0	0	0	3	0	3	875
NE	178	0	0	0	0	0	0	178
GE	1 473	12	0	0	3	0	15	1 458
JU	115	0	0	0	0	0	0	115
CH	48 533	170	7	8	55	100	340	48 193

*Controllo e conteggio C da parte del gruppo interdipartimentale**Tabella 3*

Cantone	Totale firme depositate	Totale firme valide
a	b	i
ZH	13 042	12 983
BE	4 555	4 517
LU	1 565	1 562
UR	133	129
SZ	1 793	1 715
OW	286	276
NW	369	367
GL	201	189
ZG	1 130	1 127
FR	713	697
SO	832	823
BS	586	586
BL	1 038	1 027
SH	424	424
AR	430	429
AI	106	104
SG	2 748	2 574
GR	999	928
AG	4 654	4 624
TG	1 472	1 395
TI	7 141	7v101
VD	1 721	1 711
VS	901	853
NE	193	183
GE	1 457	1 457
JU	115	114
CH	48 604	47 895

Numero maggiore di firme valide per Cantone registrato nei controlli e nei conteggi A, B o C

Tabella 4

Cantone	numero massimo di firme valide
ZH	13 104
BE	4 538
LU	1 580
UR	129
SZ	1 804
OW	277
NW	371
GL	190
ZG	1 127
FR	701
SO	823
BS	586
BL	1 046
SH	424
AR	429
AI	105
SG	2 636
GR	928
AG	4 624
TG	1 423
TI	7 253
VD	1 720
VS	880
NE	183
GE	1 458
JU	115
CH	48 454

Controllo e conteggio delle firme depositate in ritardo il 1° ottobre 2012 e per questo non valide

Tabella 5

Cantone	Totale firme depositate non valide	Attestazione insufficiente	Liste non conformi	Firme eseguite dalla stessa mano	Firme non eseguite a mano	Firme ripetute	non valide rimanenti
a	b	c	d	e	f	g	h
ZH	256	13	0	0	0	0	243
BE	179	26	0	0	0	0	153
LU	59	20	0	0	0	0	39
UR	13	0	0	0	0	0	13
SZ	5	0	0	0	0	0	5
OW	10	0	0	0	0	0	10
NW	9	0	0	0	0	0	9
GL	11	0	0	0	0	0	11
ZG	8	0	0	0	0	0	8
FR	79	7	0	0	0	0	72
SO	35	0	0	0	0	0	35
BS	18	18	0	0	0	0	0
BL	17	0	0	0	0	0	17
SH	27	0	0	0	0	0	27
AR	13	0	0	0	0	0	13
AI	7	0	0	0	0	0	7
SG	163	10	0	0	0	0	153
GR	70	7	0	1	0	0	62
AG	175	7	0	0	0	0	168
TG	46	0	0	0	0	0	46
TI	83	12	0	0	0	0	71
VD	134	2	0	0	0	0	132
VS	52	1	0	0	0	0	51
NE	9	0	0	0	0	0	9
GE	1521	0	42	0	0	0	1479
JU	9	1	0	0	0	0	8
CH	3008	124	42	1	0	0	2841

Referendum contro il decreto federale che approva la Convenzione tra la Svizzera e la Germania concernente la collaborazione in ambito di fiscalità e di mercati finanziari e il relativo Protocollo di modifica

Firme per Cantone

Tabella 6

Cantone	Firme	
	Numero massimo di firme valide	Numero minimo di firme non valide
Zurigo	13 104	48
Berna	4 538	4
Lucerna	1 580	0
Uri	129	4
Svitto	1 804	0
Obvaldo	277	6
Nidvaldo	371	1
Glarona	190	0
Zugo	1 127	0
Friburgo	701	1
Soletta	823	4
Basilea Città	586	0
Basilea Campagna	1 046	0
Sciaffusa	424	0
Appenzello Esterno	429	1
Appenzello Interno	105	0
San Gallo	2 636	8
Grigioni	928	40
Argovia	4 624	11
Turgovia	1 423	0
Ticino	7 253	0
Vaud	1 720	1
Vallese	880	7
Neuchâtel	183	3
Ginevra	1 458	11
Giura	115	0
Svizzera	48 454	150