

08.522

**Iniziativa parlamentare
Facilitare l'esercizio dei diritti politici degli
Svizzeri all'estero**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale**

del 18 novembre 2010

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero, che trasmettiamo in pari tempo al Consiglio federale per parere.

La Commissione vi propone di approvare l'allegato progetto di modifica.

18 novembre 2010

In nome della Commissione:

Il presidente, Yvan Perrin

Compendio

Secondo il diritto in vigore, gli Svizzeri domiciliati all'estero che intendono esercitare i loro diritti politici sono tenuti a rinnovare ogni quattro anni la loro iscrizione presso il Comune di voto. Possono farlo presentandosi di persona presso detto Comune oppure per scritto, eventualmente per mezzo di un modulo prestampato recapitato loro dal Comune di voto. Se non rinnovano l'iscrizione, sono radiati dal catalogo elettorale.

Il presente progetto prevede una nuova possibilità di rinnovare l'iscrizione: un avente diritto di voto domiciliato all'estero che partecipa a una votazione o a un'elezione risulta automaticamente iscritto presso il suo Comune di voto per altri quattro anni. I Comuni di voto sono tenuti a registrare la partecipazione allo scrutinio come rinnovo dell'iscrizione.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 L'iniziativa parlamentare 08.522 «Facilitare l'esercizio dei diritti politici degli Svizzeri all'estero»

Il 19 dicembre 2008 la consigliera nazionale Thérèse Meyer (PPD, FR) ha presentato un'iniziativa parlamentare sotto forma di progetto elaborato. L'autrice chiede che la procedura di rinnovo dell'iscrizione presso il proprio Comune di voto sia semplificata per gli aventi diritto di voto domiciliati all'estero. Concretamente propone di completare l'articolo 5a capoverso 2 della legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero con un secondo periodo dal cui tenore risulti che la partecipazione a una votazione o a un'elezione vale automaticamente come rinnovo dell'iscrizione.

L'autrice dell'iniziativa fa notare che gli Svizzeri all'estero che esercitano attivamente i loro diritti politici dimostrano in tal modo di voler continuare a partecipare alla vita politica svizzera. L'esercizio attivo di detti diritti dovrebbe perciò valere come rinnovo dell'iscrizione per altri quattro anni.

1.2 Esame preliminare dell'iniziativa parlamentare

Il 7 maggio 2009 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 22 voti contro 0 e un'astensione. L'argomento addotto in seno alla Commissione è stato che occorrerebbe facilitare il più possibile l'esercizio dei diritti politici agli aventi diritto di voto domiciliati all'estero. Chiunque dimostri il proprio interesse mediante una partecipazione attiva non dovrebbe dunque scontrarsi con mere formalità. Rispedendo il proprio materiale di voto o di elezione, debitamente compilato, al Comune di voto la persona interessata lo informa anche di voler continuare a partecipare alla vita politica del proprio Paese e di essere raggiungibile al medesimo indirizzo.

Il 27 agosto 2009 la CIP del Consiglio degli Stati ha dato il proprio consenso unanime alla decisione della sua omologa del Consiglio nazionale, dando così via libera all'elaborazione del progetto.

1.3 Decisione preliminare concernente l'attuazione

Dato che l'ordinanza sui diritti politici degli Svizzeri all'estero prevede già una procedura semplice per rinnovare l'iscrizione, ci si era chiesti se fosse veramente necessario modificare la legge oppure se la pratica attuale iscritta nell'ordinanza non adempiva già l'obiettivo contenuto nell'iniziativa. Sarebbe stato anche concepibile effettuare una precisazione a livello di ordinanza che andasse nella direzione auspicata dall'iniziativa. Nella sua seduta del 15 ottobre 2009 la CIP del Consiglio nazionale si è occupata di questa questione fondamentale. Con 13 voti contro 9 è giunta alla conclusione che l'attuazione del contenuto dell'iniziativa rappresente-

rebbe un progresso rispetto alla prassi attuale del modulo d'annuncio. Occorre dunque modificare di conseguenza la legge.

1.4 Adozione del progetto

Il 18 novembre 2010 la Commissione ha adottato a destinazione della sua Camera il progetto allegato, che ha sottoposto nel contempo al parere del Consiglio federale.

2 Situazione iniziale

2.1 Diritto in vigore

L'articolo 5a della legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (RS 161.5) prevede che gli Svizzeri all'estero che intendono esercitare i diritti politici ne informano il Comune di voto per il tramite della rappresentanza svizzera. Il capoverso 2 stabilisce inoltre che sono radiati dal catalogo elettorale se non rinnovano l'iscrizione ogni quattro anni. L'articolo 3 dell'ordinanza sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (RS 161.51) enuncia il modo in cui procedere concretamente al rinnovo: sia per scritto, sia presentandosi di persona presso il Comune di voto. Un'importante facilitazione è stata inoltre introdotta nel 2002 con l'aggiunta del capoverso 1^{bis} secondo cui il rinnovo può essere effettuato anche per mezzo di un modulo prestampato che il Comune di voto recapita almeno una volta all'anno, assieme al materiale di voto.

Chiunque desideri dunque rinnovare l'iscrizione presso il Comune di voto nell'ambito della sua partecipazione attiva a una votazione o a un'elezione, lo può già fare rinviando il modulo prestampato, debitamente firmato, nella stessa busta del materiale di voto che gli era stato recapitato a suo tempo.

Il requisito del rinnovo a scadenze regolari dell'iscrizione consente di garantire che il materiale di voto raggiunga i cittadini svizzeri domiciliati all'estero al loro recapito esatto. La mobilità è infatti particolarmente elevata proprio presso questa categoria di persone. Non potendo sempre contare sul fatto che la posta all'estero rispetti al mittente il materiale non pervenuto, i Comuni di voto rischierebbero di avere dati obsoleti nei propri registri.

2.2 Garantire il segreto del voto

Se il rinnovo dell'iscrizione è collegato alla partecipazione a una votazione o a un'elezione, occorre poter garantire che il segreto del voto – trattandosi di un diritto costituzionale – non sia pregiudicato. L'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale prevede infatti che la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto siano protette (cfr. Nadja Braun, *Stimmgeheimnis: eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts*, Berna, 2006, pag. 176 segg.). L'articolo 5 capoverso 7 della legge federale sui diritti politici (RS 161.1) garantisce che il segreto del voto sia tutelato.

La questione essenziale è di sapere se la partecipazione a una votazione o a un'elezione o l'astensione rientrano nel campo di applicazione della tutela del segreto del voto. Secondo Cornel Borbély, controllare gli elettori rappresenta una violazione minima del segreto del voto, che però è necessaria (cfr. Cornel Borbély, *Der Grundsatz der geheimen Abstimmung unter besonderer Berücksichtigung des E-Voting*, Berna, 2005, pag. 69). Nadja Braun considera l'estensione del campo di protezione del segreto del voto una misura sproporzionata e inappropriata. In fin dei conti renderebbe impossibile persino depositare il proprio voto nell'urna, perché in quella circostanza si può osservare esattamente chi ha preso parte allo scrutinio e chi no. Nadja Braun ritiene perciò che il fatto di partecipare o no a una votazione non sia un'informazione che ricade sotto la protezione diretta del segreto del voto, sempre che allo stesso tempo non venga rivelato anche il contenuto della scheda. Ammette tuttavia che questa situazione potrebbe verificarsi in circoscrizioni molto piccole: se tutte le schede contengono lo stesso risultato e si conoscono tutte le persone che hanno votato, il segreto del voto non è più garantito (cfr. Braun, op. cit., pag. 183).

La problematica della violazione del segreto del voto nei piccoli Comuni si pone indipendentemente dalle questioni relative all'iscrizione degli elettori domiciliati all'estero. Anche se chiunque può osservare chi entra nel seggio elettorale, Cornel Borbély ha senz'altro ragione di chiedere ai Comuni di non pubblicare le liste dei cittadini che hanno preso parte a uno scrutinio (cfr. Borbély, op. cit., pag. 55).

Per prevenire gli abusi occorre perciò provvedere affinché il certificato elettorale di un cittadino domiciliato all'estero non venga conservato in alcun caso come prova del rinnovo dell'iscrizione. Non è in ogni modo necessario che il Comune conservi questi documenti; è sufficiente che indichi in un punto previsto a tale scopo che l'elettore ha rinnovato la propria iscrizione.

3 Puntii essenziali del progetto

La presente modifica della legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero mira a evitare a quanti di loro dimostrano interesse per la politica e partecipano regolarmente a votazioni ed elezioni di dover rinviare periodicamente il proprio modulo d'iscrizione. Partecipando a uno scrutinio, rinnovano automaticamente la loro iscrizione presso il relativo Comune di voto.

Per garantire in ogni caso il segreto del voto è importante che il Comune di voto non conservi a lungo termine né le schede di voto né quelle elettorali e nemmeno il certificato elettorale dei partecipanti allo scrutinio; è sufficiente che indichi la data in cui ha ricevuto il materiale di voto della persona interessata che equivarrà dunque a quella del rinnovo dell'iscrizione. Secondo il diritto in vigore gli elettori devono allegare al materiale un modulo che il Comune di voto può conservare. Se, conformemente al presente progetto, l'elettore rinnova ora la propria iscrizione semplicemente partecipando a uno scrutinio senza allegare il modulo, il Comune di voto può registrare nel suo schedario nome e indirizzo dell'elettore e data del rinnovo dell'iscrizione. Poco importa se il nuovo modulo è firmato o meno; l'elettore ha infatti rispedito un documento di voto debitamente firmato. È in ogni caso più probabile che molti Comuni registrino elettronicamente la data di scadenza dell'iscrizione. In questo caso non ha importanza se l'iscrizione è avvenuta mediante il modulo o i documenti di voto.

zione sarà per quanto possibile somigliante al modo convenzionale di rinnovo; occorrerà però evitare in tutti i diversi sistemi cantionali di Vote électronique che anche una minima traccia del rinnovo dell'iscrizione possa ricondurre al voto espresso. Rimane ovviamente possibile rinnovare unicamente la propria iscrizione nel catalogo elettorale con dati di autenticazione non anonimi senza per questo dover esprimere contemporaneamente un voto.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il presente progetto non modifica in alcun modo le procedure attualmente in vigore e non ha quindi ripercussioni né finanziarie né sull'effettivo del personale.

5.2 Esecuzione

I Comuni di voto devono tutt'al più apportare lievi modifiche alle proprie procedure, che tuttavia dovrebbero essere contenute.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 40 capoverso 2 della Costituzione federale la Confederazione emana prescrizioni in materia di diritti e doveri degli Svizzeri all'estero, segnatamente in relazione all'esercizio dei diritti politici a livello federale.

6.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale le disposizioni fondamentali in materia di esercizio dei diritti politici devono essere emanate sotto forma di legge federale. L'articolo 5a della legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero costituisce già una base legale relativa all'obbligo di iscriversi nel catalogo elettorale per gli Svizzeri all'estero che intendono esercitare tali diritti. In virtù dell'articolo 22 capoverso 2 della legge sul Parlamento (RS 171.10) l'Assemblea federale può emanare sotto forma di legge federale anche altre disposizioni contenenti norme di diritto.

