

Messaggio

numero

6984

data

16 settembre 2014

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Modifica della legge sull'esercizio dei diritti politici sugli orari di voto, sui lavori preparatori per lo spoglio e sui circondari elettorali nell'elezione del Gran Consiglio

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

Vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) concernente tre puntuali modifiche di carattere urgente.

I. INTRODUZIONE

Il 20 maggio 2014, il Consiglio di Stato ha sottoposto ai partiti rappresentati in Gran Consiglio l'avamprogetto di messaggio concernente la revisione totale della legge sull'esercizio dei diritti politici. Il 27 agosto 2014, nella seduta della cosiddetta piattaforma Cantone-Comuni è stata concordata la trasmissione dell'avamprogetto ai suoi membri con un breve termine per la presentazione di eventuali osservazioni. Questi passi, non previsti in precedenza, hanno comportato un posticipo dei tempi di licenziamento del messaggio, cosicché non è più ipotizzabile che la revisione totale possa entrare in vigore prima dell'elezione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato, fissata il 19 aprile 2015. Nell'avamprogetto figurano tre proposte la cui approvazione è necessaria per consentire lo svolgimento ottimale delle elezioni e che pertanto sono state riprese in questo messaggio.

La prima proposta riguarda la riduzione dei giorni e degli orari minimi di apertura degli uffici elettorali: quando è ammessa la facoltà di votare per corrispondenza (anche nel caso di elezioni, come è risultato nelle elezioni federali del 23 ottobre 2011 e del turno di ballottaggio del 20 novembre 2011 per l'elezione del Consiglio degli Stati) il numero di aventi diritto di voto che vota davanti all'ufficio elettorale si riduce in maniera notevole. La proposta di ridurre gli orari di voto è stata formulata da molti Comuni, così da evitare loro il mantenimento dell'apertura degli uffici elettorali, con conseguenti costi, quando gli elettori ne fanno scarso uso.

L'attuazione della seconda proposta, che consente di anticipare l'avvio di alcuni lavori preparatori per lo spoglio, è indispensabile qualora si voglia garantire che le operazioni di spoglio procedano in modo celere, così da consentire la pubblicazione dei risultati secondo la prassi vigente. In passato, ad eccezione dei pochi casi in cui era ammesso il voto per corrispondenza, le schede erano depositate direttamente nell'urna dall'elettore. Pertanto, la preparazione delle schede votate necessitava di meno tempo. Per contro, nel caso delle schede votate per corrispondenza occorre anche aprire le buste in cui sono

contenute le schede. Questa operazione, in particolare nei Comuni con un numero elevato di iscritti nel catalogo elettorale, richiede tempo: se queste attività vengono effettuate solo dopo la chiusura dei seggi, i lavori di spoglio ne rimangono conseguentemente ritardati. Con la nostra proposta, nel caso di votazioni – ma non in occasione delle elezioni – l'apertura delle buste contenenti le schede può essere anticipata alla mattina della domenica del voto. Evidentemente, i delegati, conformemente all'articolo 23 LEDP, hanno la facoltà di essere presenti anche durante lo svolgimento di queste operazioni.

L'ultima proposta persegue l'obiettivo di aggiornare il comprensorio dei circondari elettorali del distretto di Lugano alla fusione dell'anno scorso di otto Comuni riuniti nel nuovo Comune di Lugano. Sia dal profilo del diritto elettorale, sia dal profilo pratico occorre evitare che in un'elezione cantonale il medesimo Comune sia diviso in più circondari elettorali. Va inoltre sottolineato che le dimensioni dei tre circondari elettorali del distretto di Lugano, a differenza del passato, avrebbero ora dimensioni più simili.

Nella consultazione avviata il 20 maggio 2014, un partito aveva domandato di fissare in modo più ampio i giorni e gli orari di voto minimi. Per contro, sulle altre due proposte non sono state sollevate contestazioni, né sono state formulate osservazioni.

II. COMMENTO SUI SINGOLI ARTICOLI

1. Giorni e orari di voto (art. 27)

Parecchi Comuni, in particolare quelli di medie e piccole dimensioni, hanno chiesto di ridurre gli orari di apertura delle operazioni di voto. Per le elezioni, l'articolo 27 capoverso 3 stabilisce degli orari minimi di apertura più ampi rispetto a quelli fissati per le votazioni: la differenza è motivata dal fatto che per le elezioni fino al 31 dicembre 2014 non è possibile votare per corrispondenza, ad eccezione delle elezioni del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale. In occasione di tali elezioni nel 2011, molti Comuni avevano domandato di poter ridurre gli orari di apertura in considerazione dell'introduzione della possibilità di votare per corrispondenza. La norma vigente non permetteva tuttavia tale riduzione perché non distingueva il tipo di elezione. D'altronde, il Consiglio di Stato non aveva modificato la norma anche per mantenere un ruolo neutro nei confronti del voto per corrispondenza e non forzare gli elettori a passare a tale sistema di voto in un'elezione. Tuttavia, i dati sull'uso del voto per corrispondenza hanno mostrato che si tratta di un'agevolazione molto gradita dagli aventi diritto di voto anche nelle elezioni. In occasione delle elezioni federali del 23 ottobre 2011 e del turno di ballottaggio del 20 novembre 2011 per l'elezione del Consiglio degli Stati hanno votato per corrispondenza il 74,0 e l'81,6 per cento di chi ha partecipato al voto.

Proponiamo di lasciare ai Municipi la libertà di fissare gli orari di apertura per tutte le votazioni e elezioni. L'unico vincolo è quello che il Comune deve garantire almeno un minimo di apertura la domenica tra le ore 10.00 e mezzogiorno. Spetterà poi al Comune, a dipendenza del numero di aventi diritto di voto e delle consuetudini locali, stabilire gli orari. Le differenze marcate di dimensioni dei Comuni rendono problematico fissare degli orari di apertura adeguati alle diverse realtà locali. I Municipi dovranno esercitare una certa prudenza nel ridurre gli orari di voto perché bisogna comunque garantire al cittadino la possibilità di esprimere il voto di persona. Occorre però evitare di obbligare i Comuni a tenere inutilmente aperti a lungo gli uffici elettorali quando non ve ne è l'esigenza.

Il nuovo articolo 27 capoverso 3 delega al Consiglio di Stato la possibilità di fissare degli orari minimi di apertura. Il Governo non intende fare uso di tale facoltà. Si tratta di una delega che consente però di intervenire in modo più rapido di una modifica legislativa per fissare degli orari minimi di apertura qualora gli uffici elettorali vengano tenuti aperti troppo poco. Il Consiglio di Stato ha fiducia nei Municipi, il cui compito è anche quello di tenere conto delle esigenze dei suoi cittadini.

L'articolo 27 capoverso 5 vigente, secondo cui l'ufficio elettorale può anticipare la chiusura delle operazioni di voto qualora tutti gli aventi diritto di voto abbiano votato, viene abrogato perché non ha più alcuna portata pratica.

2. Lavori preparatori per lo spoglio (art. 38)

L'articolo 38 definisce i casi in cui lo spoglio è effettuato dal Comune e in quali dal Cantone (capoversi 1 e 2). Nel Comune ha luogo lo spoglio delle schede nelle votazioni, comprese quelle consultive e quelle per la revoca del Consiglio di Stato e del Municipio, delle elezioni con il sistema maggioritario e quelle del Consiglio nazionale, comprese quelle complementari secondo l'articolo 56 capoverso 3 LDP. Negli altri casi, lo spoglio è effettuato a livello cantonale: si tratta delle elezioni con il sistema proporzionale, ad eccezione di quella del Consiglio nazionale.

Nel nuovo capoverso 4 si conferma che lo spoglio è effettuato a porte chiuse. Lo spoglio vero e proprio delle schede avviene a partire dalla chiusura delle operazioni di voto la domenica a mezzogiorno. Occorre tenere presente che oltre l'ottanta per cento dei votanti si avvale della possibilità di votare per corrispondenza e che l'apertura delle buste di trasmissione e delle buste interne contenenti le schede rallenta le operazioni di spoglio e di conseguenza la pubblicazione dei risultati. Proponiamo pertanto di formalizzare nella legge che alcune attività di preparazione allo spoglio possono essere anticipate. Il capoverso 5 conferma la prassi adottata dai Comuni di aprire le buste di trasmissione del voto per corrispondenza per la registrazione dei votanti nell'apposito elenco. Queste operazioni possono essere effettuate anche nel periodo in cui si svolgono le operazioni di voto. D'altronde, nel caso di voto di persona all'ufficio elettorale, il nome dell'elettore è iscritto immediatamente nell'elenco dei votanti. Il capoverso 5 ricorda una volta ancora in modo esplicito che occorre garantire in ogni momento la segretezza del voto e che lo spoglio non può essere svolto prima della domenica a mezzogiorno.

Nelle votazioni, con il capoverso 6, proponiamo di consentire l'apertura delle buste interne contenenti le schede già nel corso della domenica mattina del voto. Anticipando una parte dei lavori preparatori prima della chiusura delle operazioni di voto è agevolato lo spoglio vero e proprio. Occorre infatti assicurare la pubblicazione dei risultati finali a livello dell'intero Cantone entro la metà del pomeriggio della domenica. Attiriamo l'attenzione che le autorità federali (nelle votazioni federali), i mezzi di informazione e i gruppi di cittadini particolarmente coinvolti sui temi in votazione (per esempio, i comitati favorevoli o contrari agli oggetti in votazione) sono interessati a disporre dei risultati in tempi ragionevoli.

Nelle elezioni non è possibile aprire in via anticipata le buste interne contenenti le schede: questa operazione può essere eseguita solo dopo il mezzogiorno della domenica del voto. Nell'ambito delle elezioni, tendenzialmente più sensibile delle votazioni, occorre avere una prudenza ancora maggiore nel consentire lo svolgimento di determinate operazioni prima della chiusura delle operazioni di voto. È per questo motivo che prima della domenica a mezzogiorno è possibile solo la registrazione di chi ha votato (capoverso 5) mentre non sono ammesse le altre operazioni consentite nel caso delle votazioni sulla base del

capoverso 6. Evidentemente, i Comuni dovranno provvedere affinché via sia il personale adeguato per eseguire tutti i compiti dopo la chiusura delle operazioni di voto, così da non ritardare in modo eccessivo le operazioni di spoglio e la comunicazione dei risultati.

Siamo consapevoli che i Comuni riscontrano sempre maggiori difficoltà a reperire il personale sufficiente per le attività degli uffici elettorali, spoglio compreso. Per tale ragione, in particolare i Comuni più grandi auspicano di poter avviare tali lavori già nei giorni precedenti la domenica della votazione. Secondo il nostro progetto, nelle elezioni, i Comuni devono compiere uno sforzo per fare in modo di poter disporre del personale sufficiente per compiere in modo celere i lavori preparatori allo spoglio subito dopo la chiusura delle operazioni di voto. Per contro nelle votazioni, che di regola hanno luogo quattro volte l'anno, diventa più difficile assicurare costantemente la presenza di un numero adeguato di persone e per questo motivo si giustifica mantenere un regime un po' meno rigido. Questa regolamentazione persegue quindi l'obiettivo di evitare di ritardare in modo eccessivo e forse intollerabile le operazioni di spoglio e la comunicazione dei risultati. La nuova versione dell'articolo 38 accoglie in parte le richieste formulate nell'ambito di un'indagine effettuata nel 2012 dai Comuni. Alcuni Comuni (per esempio, Cademario, Losone, Lugano, Morbio Inferiore) domandavano di poter eseguire con maggiore anticipo i lavori preparatori, rispetto a quanto proposto in questo messaggio. Vari Comuni (per esempio, Breggia, Castel San Pietro, Cugnasco-Gerra, Dalpe, Losone, Magliaso, Morbio Inferiore, Morcote, Paradiso, Riva San Vitale, Verscio) auspicavano inoltre di poter fare capo a personale amministrativo senza dover necessariamente coinvolgere sempre l'ufficio elettorale al completo per eseguire i lavori preparatori.

Va sottolineato che ai delegati deve essere concessa la facoltà di presenziare alle varie operazioni, indipendentemente dal momento in cui vengono svolte. Il Consiglio di Stato è consapevole della delicatezza delle attività di spoglio e di preparazione allo stesso e il diritto di osservazione garantito ai delegati costituisce un ulteriore controllo democratico sulle operazioni di spoglio. In particolare negli uffici elettorali con pochi iscritti, occorre evitare di consentire di risalire al voto di chi ha depresso la scheda di persona la domenica mattina: in tali casi può quindi essere di regola più appropriato attendere la chiusura delle operazioni di voto e raggruppare tutte le schede ricevute prima di effettuare i lavori preparatori e lo spoglio.

Tutti i partecipanti ai lavori preparatori e alle operazioni di spoglio devono avere il massimo riguardo per il segreto di voto e per la custodia in modo sicuro del materiale di voto. A questo proposito, si sottolinea che l'articolo 28 prescrive che l'ufficio elettorale è responsabile della messa sotto custodia del materiale di voto durante le operazioni di voto; si tratta, in particolare, delle schede votate, delle carte di legittimazione, dei verbali e dell'elenco dei votanti. Evidentemente, in questo ambito si deve avvalere della collaborazione del Comune, in quanto è quest'ultimo a dover fornire gli spazi appropriati. L'ufficio elettorale deve però adottare i provvedimenti per assicurare una custodia corretta e sicura del materiale votato: per esempio, sigillare le urne o gli altri contenitori in cui è conservato il materiale votato, tenere una registrazione giornaliera del numero di buste per corrispondenza rientrate. A tali operazioni possono assistere i delegati. Ricordiamo che il voto per corrispondenza generalizzato in Ticino è stato introdotto il 26 settembre 2004 nelle votazioni federali e esteso alle altre votazioni e elezioni in seguito: nei dieci anni con tale modalità di voto le procedure di voto, di custodia del materiale votato e di organizzazione dello spoglio si sono consolidate. Rileviamo inoltre che in passato alle autorità cantonali non sono giunte segnalazioni su problemi o lacune nella custodia delle schede.

Il capoverso 7, che corrisponde al vigente capoverso 5, mantiene la delega al Consiglio di Stato per emanare le norme di applicazione, comprese eventuali disposizioni sull'avvio anticipato dei lavori preparatori. Con questa delega il Consiglio di Stato può disciplinare gli aspetti organizzativi e tecnici dei lavori di spoglio, compresi quelli di preparazione alle attività di spoglio vero e proprio. Per contro, la delega non conferisce al Consiglio di Stato la facoltà di derogare a quanto prescritto nei capoversi 5 e 6 e non è quindi possibile nel caso di elezioni consentire l'apertura delle buste interne con le schede mediante una modifica del regolamento o l'emanazione di una direttiva.

3. Rappresentanza regionale nell'elezione del Gran Consiglio (art. 73)

Sono stati rivisti i circondari elettorali per tenere conto delle fusioni comunali intervenute nel corso degli ultimi anni e in particolare quella che ha riguardato, il 14 aprile 2013, i Comuni di Bogno, Cadro, Carona, Certara, Cimadara, Lugano, Sonvico e Valcolla. Proponiamo di mantenere la divisione del distretto di Lugano in tre circondari elettorali. Spetterà poi ai partiti decidere se fare uso di questa facoltà nella compilazione delle liste. Le liste potranno combinare liberamente i circondari elettorali stabiliti nella legge. Non è invece possibile dividere ulteriormente i singoli circondari elettorali o modificarne il comprensorio.

In occasione delle elezioni cantonali del 10 aprile 2011, vi erano 214'119 iscritti in catalogo. Il distretto di Lugano, con 86'076 aventi diritto di voto, è quello più grande, ragione per la quale si giustifica il mantenimento di una sua suddivisione in tre parti, visto che queste hanno delle dimensioni equilibrate. Il Comune di Lugano conta circa 34'000 elettori e, come attualmente, continuerà a costituire un circondario a sé stante. Negli altri circondari del distretto, si aggiorna la norma alla soppressione dei Comuni del Circolo di Sonvico, confluiti nel Comune di Lugano e al cambiamento di denominazione del Circolo di Carona, ora di Paradiso, in seguito al passaggio di Carona nel Comune di Lugano. Sulla base degli aventi diritto di voto nelle elezioni cantonali del 2011 e tenuto conto degli spostamenti di Comuni tra i circondari, il numero di iscritti nel catalogo elettorale per circondario è il seguente:

Distretto di Mendrisio	34'289
Comune di Lugano	33'890
Circoli di Vezia, Capriasca e Taverne	27'289
Circoli di Agno, Magliasina, Sessa, Breno, Ceresio e Paradiso	24'897
Distretto di Locarno	40'898
Distretto di Vallemaggia	4'311
Distretto di Bellinzona	29'980
Distretto di Riviera	7'056
Distretto di Blenio	5'210
Distretto di Leventina	6'299

III. CONCLUSIONE

In conclusione, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio ad accogliere il disegno di legge annesso al messaggio, così da poter applicare le nuove disposizioni in occasione delle elezioni cantonali del 19 aprile 2015.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sull'esercizio dei diritti politici; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 16 settembre 2014 n. 6984 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 è modificata come segue:

Art. 27 cpv. 1 e 3-5

¹Le operazioni di voto hanno luogo la domenica dalle ore 10.00 a mezzogiorno; gli uffici elettorali possono essere aperti a partire dal giovedì precedente.

³Il Consiglio di Stato può fissare degli orari minimi di apertura degli uffici elettorali.

⁴*Abrogato*

⁵*Abrogato*

Art. 38 cpv. 4 e 5, 6 e 7 (nuovi)

⁴Lo spoglio avviene a porte chiuse da mezzogiorno della domenica del voto.

⁵L'ufficio elettorale può aprire le buste di trasmissione del voto per corrispondenza per la registrazione dell'avente diritto di voto prima di tale termine, purché lo spoglio delle schede non sia ancora effettuato e la segretezza del voto sia garantita.

⁶Nelle votazioni, l'apertura delle buste interne contenenti le schede può essere anticipata alla mattina della domenica del voto.

⁷Il regolamento stabilisce ogni altra modalità relativa alle operazioni di spoglio.

Art. 73 cpv. 2 n. 2-4

²A tale scopo sono stabiliti i seguenti circondari:

[...]

2. Comune di Lugano;

3. Circoli di Vezia, Capriasca, e Taverne;

4. Circoli di Agno, Magliasina, Sessa, Breno, Ceresio e Paradiso;

II.

Il Consiglio di Stato trasmette la presente modifica di legge alla Cancelleria federale per l'approvazione della Confederazione in conformità all'articolo 91 capoverso 2 della legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976.

III.

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.