

Rapporto [annulla e sostituisce quello precedentemente distribuito]

numero	data	Dipartimento
5799 R	16 novembre 2006	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2006 presentata nella forma
elaborata da Philipp Isenburg per il Gruppo UDC per la modifica
dell'art. 120 cpv. 1 della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP)
(v. messaggio 23 maggio 2006)**

1. LO SCOPO DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa in questione propone di modificare le regole che disciplinano oggi la raccolta delle firme per referendum ed iniziative, regole che vogliono che l'avente diritto non solo apponga la propria firma ma scriva anche di proprio pugno le sue generalità. L'attuale cpv. 1 dell'art. 120 della Legge sull'esercizio dei diritti politici recita:

*"L'avente diritto di voto **deve scrivere a mano**¹ ed in modo leggibile **le proprie generalità** su una lista intestata al proprio Comune di domicilio ed apporvi anche la firma."*

Il deputato Isenburg (a nome dell'UDC)² vorrebbe che fosse così modificato:

*"L'avente diritto di voto **appone la propria firma autografa accanto alle sue generalità**, le quali devono figurare leggibili su una lista intestata al proprio Comune di domicilio".*

Si esige quindi da chi sottoscrive un'iniziativa o un referendum la sola firma autografa, senza l'obbligo di compilare personalmente, di proprio pugno, anche le relative generalità. All'origine della proposta sta il fatto che con una certa frequenza "firme"³ apposte in perfetta buona fede sono annullate perché i dati relativi alla generalità non sono inseriti dalla mano del firmatario bensì da terza persona.

Proponiamo qui di seguito un esempio illustrativo ispirandoci a quanto trasmesso alla Commissione Costituzione e diritti politici⁴ dal collega Isenburg in allegato alla sua iniziativa.

¹ il grassetto di questo articolo è nostro

² per semplicità non verrà più ricordato in seguito che questo atto è stato presentato a nome del gruppo

³ il termine «firma» virgolettato comprende in questo rapporto la firma vera e propria e, in aggiunta, le generalità dell'avente diritto

⁴ in seguito: Commissione

Firme raccolte nel **Comune di: Vattelapesca**

N.	Cognome	Nome	Data di nascita	Firma autografa	Controllo (lasciare in bianco)
1	<i>Pincopallino</i> *	<i>Giuseppe</i> *	<i>Giornomeseanno</i> *	<i>giusepp</i>	
2	<i>Pincopallino</i> *	<i>Giovanna</i> *	<i>Giornomeseanno</i> *	<i>giuvana</i>	
3	<i>Pincopallino</i> *	<i>Andrea</i> *	<i>Giornomeseanno</i> *	<i>andreap</i>	
4	<i>Pincopallino</i> *	<i>Simona</i> *	<i>Giornomeseanno</i> *	<i>simonap</i>	

**scritto da identica mano*

Generalità scritte da una stessa mano ma firme apposte dai singoli aventi diritto.

2. LA POSIZIONE DEL GOVERNO

Il Governo, con messaggio n. 5799, si oppone all'iniziativa all'esame e propone di mantenere la soluzione vigente sostanzialmente per due ragioni:

- perché in Svizzera solo il Canton Ginevra ha adottato una soluzione analoga a quella proposta dall'iniziativa all'esame
- perché la Confederazione pretende per la raccolta di firme a livello federale tanto la firma autografa quanto l'inserimento dei dati personali scritti di proprio pugno dall'avente diritto. Cambiare le regole del gioco a livello ticinese significherebbe creare confusione: infatti i cittadini potrebbero in futuro apporre di proprio pugno anche solo la loro firma se si tratta di una raccolta cantonale mentre dovranno scrivere la totalità delle generalità (pena la nullità) se si tratta di raccolta federale.

"Per semplicità di prassi nell'apposizione delle firme e dell'accertamento della loro validità, lo scrivente Consiglio ritiene di mantenere la soluzione vigente," così si esprime in proposito il Governo.

Con lettera 22 agosto 2006 il Consiglio di Stato ha suggerito poi l'aggiunta di un capoverso all'art. 120 LEDP per tenere conto del caso della persona che non è in grado di scrivere le proprie generalità.

La questione fa oggetto di un passaggio specifico di questo rapporto (vedi punto 5.3).

3. PER NON PUNIRE GLI ONESTI

Tutti noi sappiamo che spesso capita che un membro della famiglia svolge il compito d'amanuense, inserisce le generalità di coniuge, figli o genitori nelle apposite caselle e sottopone poi loro il formulario per la semplice firma.

Annullare tutte le "firme" convalidando soltanto la prima "firma" (come oggi avviene) potrebbe essere letta come "formalismo eccessivo" se non addirittura come violazione - in senso lato - della volontà popolare poiché non v'è dubbio circa le intenzioni di tutti i

firmatari, ivi compresi quelli che si sono limitati - per scusabile ignoranza delle norme legali - ad apporre la firma delegando ad altri il compito di riempire le caselle previste per le generalità.

Ma v'è di più: così facendo si penalizzano gli onesti poiché chi vuol fare il furbo non avrà certo difficoltà a riempire le generalità altrui modificando un po' la propria scrittura il che renderà impossibile scoprire la malefatta.

4. LE DIFFICILI SCELTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione si è chinata sul tema a più riprese. Molto sensibile alle argomentazioni di Isenburg ha in prima battuta all'unanimità sottoscritto la soluzione proposta dall'iniziativa. Nel corso delle discussioni v'è stata però un'evoluzione che ha condotto la maggioranza a cambiare parzialmente parere ed a formulare una proposta alternativa (controprogetto), all'indirizzo del Parlamento.

Nel caso concreto non si è trattato di deputati banderuola bensì di una presa di coscienza progressiva di difficoltà che attendevano dietro l'angolo.

Oscar Wilde diceva: "Detesto le discussioni perché a volte vi fanno cambiare idea". Constatato che così è (ossia che fanno cambiare idea), non riteniamo che ciò debba essere motivo di amarezza bensì di soddisfazione per gruppi di lavoro che si vogliono dialettici.

Dopo avere sottoscritto - come già evidenziato - la tesi secondo la quale sarebbero valide anche le "firme" che recano le generalità scritte da terzi (quindi la tesi Isenburg), la questione è sorta a sapere se occorresse convalidare anche quelle "firme" in cui le generalità non fossero scritte da terzi a mano bensì a macchina, fotocopiate o stampate da computer.

Lo stesso iniziativista ha presentato un esempio che va in quella direzione e che è approssimativamente il seguente:

Firme raccolte nel **Comune di Vattelapesca**

N.	Cognome	Nome	Data di nascita	Firma autografa	Controllo (lasciare in bianco)
1	Tell*	Guglielmo*	Giornomeseanno*	<i>tellguglielmo</i>	
2	Hunziker*	Michelle*	Giornomeseanno*	<i>Michellehu</i>	
3	Federer*	Roger*	Giornomeseanno*	<i>rogerfed</i>	
4					
5					

* battute a macchina

La Commissione ha cercato una via che, pur rispettando lo spirito della prima soluzione Isenburg, escludesse la validità delle "firme" con generalità battute meccanicamente.

Il timore espresso da più commissari è il seguente: al classico formulario riempito volta per volta dal firmatario interessato al referendum o all'iniziativa potrebbe succedere un documento prestampato, confezionato, una sorta di "elenco telefonico" tratto magari dalla lista degli iscritti al catalogo, sul quale figureranno poi caselle in ordine alfabetico con le generalità dei cittadini.

Alcune di esse avranno - al termine del periodo di raccolta - nell'apposita colonna la firma autografa dell'interessato, la maggior parte di esse invece recheranno sì le generalità dei singoli ma ad esse non sarà abbinata firma alcuna perché le persone in questione in realtà non erano per nulla interessate all'iniziativa in corso o non sono state raggiunte.

Qui di seguito un esempio illustrativo

Firme raccolte nel Comune di: Vattelapesca					
---	--	--	--	--	--

N.	Cognome	Nome	Data di nascita	Firma autografa	Controllo (lasciare in bianco)
1	Adobati*	Abbondio*	Giornomeseanno*	<i>adoabbond</i>	
2	Alliidi*	Consuelo*	Giornomeseanno*		
3	Arigoni*	Giuseppe*	Giornomeseanno*	<i>Bill</i>	
4	Arn*	Thomas*	Giornomeseanno*	<i>Thomasarn</i>	
5	Bagutti*	Paola*	Giornomeseanno*		

* *battute a macchina*

Il disagio di fronte a questa ipotesi è stato grande e la voglia di evitare gli abusi forte.

La classica raccolta firme potrebbe infatti cedere il campo ad un'operazione a tutto raggio che più somiglierebbe ad un censimento che ad un coinvolgimento corretto di cittadini intenzionati a sottoscrivere l'idea contenuta in un'iniziativa o in un referendum.

Si è così ritenuto opportuno escludere il rischio (anche se a dire il vero, non si è comunque per ora concretizzato nel Canton Ginevra⁵) proponendo, nella formula di un controprogetto all'iniziativa Isenburg, un nuovo art. 120 cpv. 1 del seguente tenore:

*"L'avente diritto di voto appone la propria firma autografa accanto alle sue generalità, le quali devono figurare **scritte a mano**⁶ e leggibili su una lista intestata al proprio Comune di domicilio".*

5. ULTERIORI CONSIDERAZIONI SUL TEMA

Abbondanzialmente la Commissione, che ha proceduto ad un esame di dettaglio dell'intera tematica, si permette di formulare alcune proposte all'indirizzo del Consiglio di Stato.

⁵ unico Cantone che non esige che le generalità siano scritte a mano dal firmatario

⁶ il grassetto è nostro

5.1 Data di nascita

A proposito delle indicazioni da fornire sul formulario, alcuni membri della Commissione hanno chiesto cosa significasse "data di nascita" (colonna 3) o meglio se bastasse indicare l'anno o se ci si attendesse invece dal firmatario che ricordi giorno, mese e anno (tre elementi quindi).

Potrebbero sembrare questioni di secondaria importanza ma così non è perché, come si sa, il mancato rispetto delle regole formali comportano l'annullamento della firma.⁷

"Data di nascita" è un'espressione che linguisticamente comprende giorno, mese e anno e non v'è spazio a malinteso se non che la LEDP, nel capitolo relativo alla presentazione delle candidature, contiene due articoli (art. 58 cpv. 4 e art. 60 cpv. 2)⁸ che pure parlano di data di nascita, ma l'espressione è "data completa di nascita".

Per iniziativa e referendum invece la legge⁹ non specifica nulla e rinvia perciò al regolamento ed il RLEDP al suo art. 40 cpv. 1¹⁰ parla solo di data di nascita (e non di data di nascita completa). Sugeriamo al CdS di completare in questo senso il RLEDP a meno che preferisca inserire in futuro queste condizioni in un articolo di legge (per parallelismo con i già ricordati art. 58 e 60 LEDP).

Inoltre in capo alla colonna del formulario che riguarda la data di nascita occorrerà iscrivere gg.mm.aaaa (esattamente come figura oggi sulla carta di legittimazione di voto per il voto per corrispondenza) oppure giorno/mese/anno (come sul formulario utilizzato a livello federale).

5.2 Autorità competente per annullare le firme

Un altro tema che la Commissione ha affrontato è quello relativo all'autorità competente per annullare le firme.

Nei considerandi dell'iniziativa Isenburg si legge:

"La situazione è paradossale, perché le cancellerie comunali convalidano le firme degli aventi diritto del comune, poi invece la cancelleria cantonale le invalida."

La Commissione ha voluto approfondire la questione ed è con un certo stupore che è giunta alla conclusione che non esiste oggi nessuna base legale esplicita che autorizzi la Cancelleria dello Stato a fare quanto ha fatto, in passato, a stralciare cioè delle firme perché le generalità non sono state iscritte dall'avente diritto.

Recita infatti l'art. 122 LEDP:

Attestazione di validità delle firme

Art. 122

¹Il funzionario attestatore esamina se le firme apposte su ogni lista sono di cittadini aventi diritto di voto in materia cantonale ed iscritti nel catalogo elettorale del Comune.

⁷ anche se la Cancelleria non ricorda di "firme" annullate perché recavano solo l'anno di nascita

⁸ art. 58 cpv. 4: *i proponenti devono firmare la proposta ed indicare di proprio pugno il cognome, nome, data completa di nascita e domicilio.*

art. 60 cpv. 2: *I candidati devono essere unicamente designati con cognome, nome, data completa di nascita e domicilio.*

⁹ art. 120 ¹*L'avente diritto di voto deve scrivere a mano ed in modo leggibile le proprie generalità su una lista intestata al proprio Comune di domicilio ed apporvi anche la firma.*

¹⁰ cpv. ¹*L'avente diritto di voto deve scrivere a mano e in modo leggibile il proprio cognome, nome e data di nascita sulla lista e inoltre apporvi la firma.*

²Stralcia:

- a) le firme plurime, eccetto una;
- b) le firme di cittadini non identificabili;
- c) le firme apposte su liste mancanti dei requisiti di cui all'art. 118;
- d) le firme di non aventi diritto di voto;
- e) le firme consegnate tardivamente.

³Annulla gli spazi non riempiti da firme.

⁴Attesta il numero di firme valide.

⁵Denuncia alla Cancelleria dello Stato le irregolarità constatate in occasione dell'attestazione del diritto di voto.

E l'attestatore è il funzionario comunale.
Lo dimostra l'art. 41 RLEDP che recita:

Attestazione di validità delle firme

Art. 41

¹*Nell'ambito dell'attestazione di validità delle firme **il funzionario comunale**¹¹ evidenzia la ragione dello stralcio di una firma con menzione, a lato della stessa, di uno dei seguenti motivi:*

- a) *ripetuta;*
- b) *non identificabile o illeggibile;*
- c) *di stessa mano;*
- d) **non manoscritta;**¹²
- e) *non figura nel catalogo;*
- f) *cittadino straniero;*
- g) *manca la firma autografa;*
- h) *tardiva;*
- i) *radiata da privati.*

²*Il funzionario comunale indica su ogni lista il numero delle firme valide.*

L'art. 124 LEDP (Accertamento del risultato) che recita:

¹*La Cancelleria dello Stato, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di raccolta delle firme, accerta se la domanda d'iniziativa ha raggiunto il numero prescritto di firme valide.*

²*Essa può procedere presso l'interessato a controlli dell'effettiva, personale sottoscrizione della lista.*

non copre, a parer nostro, la stessa fattispecie.

L'unico competente per annullare le firme risulterebbe quindi essere il "funzionario comunale": se lui ritiene valide certe firme le stesse non possono essere annullate dalla Cancelleria dello Stato se non quando, a seguito di controlli presso l'interessato, dovesse risultare che non è lui ad aver sottoscritto la lista, non quindi perché le generalità non sono state iscritte dall'avente diritto.

¹¹ il grassetto è nostro

¹² il grassetto è nostro

Di parere diverso la Cancelleria dello Stato - che ringraziamo per l'estremità disponibilità - che a questo proposito sostiene :

*"La competenza di accertare "se la domanda d'iniziativa ha raggiunto il numero prescritto di firme valide" comprende, a mio giudizio, - scrive l'avv. Claudio Franscini - sia quella di verificarne il numero che quella di controllarne la validità: senza quest'ultimo controllo, infatti, si priverebbe di significato l'accertamento del mero numero. La legge parla infatti chiaramente di **firme valide** e non solo di **firme**.*

Nell'esercizio di questa sua competenza la Cancelleria dello Stato é competente ad accertare il rispetto dei requisiti previsti dalla legge per ogni firma, segnatamente l'unicità della stessa o il rispetto dei requisiti formali previsti dalla legge (in particolare la conformità con quanto previsto dall'art. 118); tale competenza non può essere limitata ai casi denunciati dal funzionario comunale accertatore ai sensi dell'art. 122 cpv. 5 della Legge, ma comprende l'obbligo di verificare anche e soprattutto i casi che fossero sfuggiti a quel funzionario.

La competenza relativa all'accertamento del risultato della raccolta delle firme ha infatti un carattere univoco e può essere solo omnicomprensiva: nulla permette di escludere dalla competenza della Cancelleria un qualsiasi elemento collegato alla sottoscrizione delle liste.

*La competenza comunale nell'ambito della raccolta delle firme è limitata all'attestazione della validità delle firme consegnate, cui è connessa evidentemente quella di stralciare le firme immediatamente riconoscibili come non valide, di segnalare denunciare all'autorità cantonale eventuali irregolarità o infrazioni e di **trasmettere alla Cancelleria** i formulari contenenti le firme, mentre ogni ulteriore incombenza (compreso l'accertamento della validità anche di una singola firma (art. 124 cpv. 2) e quelle della repressione penale contravvenzionale di eventuali infrazioni in questo ambito compete alla sola Cancelleria dello Stato. In materia di referendum valgono le stesse norme procedurali (v. art. 144)".*

I contatti presi con la Cancelleria hanno permesso di appurare il perché degli interventi in questo senso degli ultimi anni. Non si è certo trattato di volontà di usurpare poteri altrui. La ragione addotta è la seguente: i singoli Comuni utilizzano criteri diversi e se gli uni stralciano le "firme" in cui le generalità sono scritte da mano "di contrabbando", altri lasciano correre (applicando anzi tempo la soluzione Isenburg).

Di fronte a questo quadro, per scrupolo di equità, la Cancelleria dello Stato si è nel passato sostituita agli attestatori comunali negligenti.

La tesi difesa dall'avv. Franscini non è certo peregrina ma non ci permette di dissipare ogni dubbio. Infatti il commento all'art. 117 della Legge sull'esercizio dei diritti politici contenuto nel messaggio n. 4201 del 19 gennaio 1994 spiega che *"in sede cantonale, la Cancelleria dello Stato deve procedere alla verifica **del numero** per stabilire se è raggiunto il minimo prescritto; riservato **il controllo di attendibilità delle firme**, se da ciò dovesse dipendere l'esito della riuscita dell'iniziativa".*

La Commissione invita così il Governo a valutare se sia meglio:

- cambiar rotta ed escludere che in futuro la Cancelleria funga da "grande fratello" degli attestatori comunali (ai quali resterebbe quindi la competenza per questo genere di annullamento);
- esplicitare il concetto inserendo nella LEDP una norma che permetta alla Cancelleria dello Stato di continuare a procedere come sembra aver fatto sino ad oggi fondandosi però su una base legale che non si presti a interpretazioni divergenti;
- mantenere lo status quo, con la zona nebulosa che lo caratterizza.

5.3 Le persone disabili

Il Governo ha riconosciuto che le norme attuali necessitano di essere completate per un campo specifico, quello relativo ai cittadini che non possono, per disabilità fisica o perché analfabeti (l'aggiunta è nostra), riempire di proprio pugno le caselle dei formulari della raccolta delle firme.

Con lettera del 22 agosto 2006 ha proposto di inserire nella legislazione cantonale la norma che già esiste nella legislazione federale (art. 61 bis della legge federale sui diritti politici) e che sarebbe così redatta (art. 120 cpv. 1a LEDP nuovo):

"L'avente diritto di voto incapace di scrivere può far iscrivere il proprio nome da una avente diritto di voto di sua scelta; questi firma in nome dell'incapace e mantiene il silenzio sul contenuto delle istruzioni ricevute."

Tutti hanno condiviso l'aggiunta di una norma che preveda la fattispecie del cittadino impossibilitato a sottoscrivere di proprio pugno iniziative o domande di referendum così come proposto dal Governo.

Si è però constatato che il RLEDP già contiene una norma che disciplina la materia e lo fa, a parere della Commissione, in modo migliore che non la Confederazione.

L'art. 40 cpv. 2 RLEDP così recita:

"L'avente diritto di voto incapace di scrivere può fare iscrivere il proprio nome e cognome da una persona di sua scelta. Questi firma in nome dell'incapace e mantiene il silenzio sul contenuto delle istruzioni ricevute; in questo caso nella colonna "firma autografa", iscrive in stampatello il proprio nome con l'indicazione "per ordine" e appone la propria firma."

Il giusto livello istituzionale pare però essere quello della legge (e non del regolamento) per cui proponiamo al Gran Consiglio di fare dell'attuale art. 40 cpv. 2 del RLEDP una seconda frase del cpv. 1 dell'art 120 LEDP.

6. CONCLUSIONI

Per le considerazioni che precedono la Commissione propone di:

1. respingere l'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2006 presentata nella forma elaborata da Philipp Isenburg per il Gruppo UDC;
2. approvare un controprogetto (che comunque attinge ampiamente ai principi dell'iniziativa stessa) per la modifica dell'art. 120 cpv. 1 della Legge sull'esercizio dei diritti politici che reciterà in futuro:

*"L'avente diritto di voto appone la propria firma autografa accanto alle sue generalità, le quali devono figurare **scritte a mano**¹³ e leggibili su una lista intestata al proprio Comune di domicilio".*

3. aggiungere all'art. 120 cpv. 1 LEDP una seconda frase del seguente tenore:

"L'avente diritto di voto incapace di scrivere può fare iscrivere il proprio nome e cognome da una persona di sua scelta. Questi firma in nome dell'incapace e mantiene il

¹³ il grassetto è nostro

silenzio sul contenuto delle istruzioni ricevute; in questo caso nella colonna "firma autografa", iscrive in stampatello il proprio nome con l'indicazione "per ordine" e appone la propria firma.";

4. suggerire al Consiglio di Stato di presentare una modifica legale che permetta in futuro alla Cancelleria dello Stato di procedere all'annullamento delle firme, parallelamente a quanto vien fatto dall'attestatore comunale oppure di dare chiare direttive affinché non si perpetui l'attuale pratica (annullamento di certe firme da parte della Cancelleria) che risulta carente di base legale chiara;
5. invitare il Consiglio di Stato a modificare il contenuto dell'art. 40 cpv. 1 RLEDP relativo alla data di nascita oppure, se ciò parrà più opportuno, ad inserire il concetto di data di nascita completa in un articolo di legge per parallelismo con gli artt. 58 e 60 LEDP.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Alex Pedrazzini, relatore

Adobati - Bagutti - Bergonzoli - Bonoli -

Brivio - Butti - Fornera - Giudici - Jelmini -

Ravi - Torriani

Disegno di

LEGGE

sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2006 presentata nella forma elaborata da Philipp Isenbug per il Gruppo UDC;
- visto il messaggio 23 maggio 2006 n. 5799 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 16 novembre 2006 n. 5799 R della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

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

Art. 120 cpv. 1

¹L'avente diritto di voto appone la propria firma autografa accanto alle sue generalità, le quali devono figurare scritte a mano e leggibili su una lista intestata al proprio Comune di domicilio.

L'avente diritto di voto incapace di scrivere può fare iscrivere il proprio nome e cognome da una persona di sua scelta. Questi firma in nome dell'incapace e mantiene il silenzio sul contenuto delle istruzioni ricevute; in questo caso nella colonna "firma autografa", iscrive in stampatello il proprio nome con l'indicazione "per ordine" e appone la propria firma.

II.

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

Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.