

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5621 R	21 febbraio 2005	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici

- ◆ **sul messaggio 25 gennaio 2005 concernente la modifica degli art. 27, 29, 32 e 44 e introduzione dell'art. 32a della legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP - orari di voto, carta di legittimazione e voto per corrispondenza generalizzato per le votazioni cantonali e comunali)**
- ◆ **sull'iniziativa parlamentare 11 ottobre 2004 presentata nella forma generica da Silvano Bergonzoli e Lorenzo Quadri per la modifica della legge sull'esercizio dei diritti politici**

I. INTRODUZIONE

Con il messaggio n. 5621 del 25 gennaio 2005 il Consiglio di Stato propone:

- la modifica dell'art. 32 e l'introduzione di un nuovo art. 32a nella legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP), al fine di estendere il voto per corrispondenza generalizzato alle votazioni cantonali e comunali;
- la modifica dell'art. 27 LEDP per consentire una maggiore flessibilità negli orari di apertura dei seggi, qualora la quota di votanti per corrispondenza aumenti ulteriormente;
- la modifica dell'art. 29 LEDP, che introduce l'obbligo di consegnare la carta di legittimazione al momento del voto al seggio;
- la modifica degli art. 33 e 44 LEDP, che precisano in modo chiaro che le schede inviate per corrispondenza devono essere accompagnate dalla carta di legittimazione compilata e firmata.

II. VOTO PER CORRISPONDENZA

1. Basi legali attuali del voto per corrispondenza

Ai sensi dell'art. 5 cpv. 3 della legge federale sui diritti politici (LDP) il votante esprime personalmente il suo voto deponendo la scheda nell'urna o votando per corrispondenza.

Ex art. 8 cpv. 1 LDP i Cantoni provvedono per una procedura semplice del voto per corrispondenza ed emanano in particolare disposizioni per assicurare il controllo della legittimazione al voto, il segreto del voto e lo spoglio di tutti i voti e per impedire gli abusi.

Giusta l'art. 32 LEDP, nel Cantone Ticino l'elettore può votare per corrispondenza per le votazioni e elezioni cantonali e comunali, a condizione che sia:

- a) impedito di recarsi nel locale di voto, essendo ospite o degente, di ospedali, case per anziani e altri istituti analoghi stabiliti dal Consiglio di Stato e siti nel Cantone Ticino;
- b) impedito di recarsi nel locale di voto, essendo ospite o degente, di ospedali, case per anziani e altri istituti analoghi siti in Svizzera con la presentazione di un'attestazione di degenza;
- c) impedito di recarsi nel locale di voto dalla propria abitazione per malattia o incapacità fisica;
- d) detenuto in un carcere sito nel Cantone;
- e) in servizio militare o prestare servizio nella protezione civile;
- f) cittadino domiciliato in Ticino residente in un altro Cantone o all'estero.

Le disposizioni del regolamento di applicazione della legge sull'esercizio dei diritti politici (RALEDP), segnatamente gli art. 32 e seguenti, disciplinano la procedura per il voto agevolato.

L'avente diritto di voto che intende votare per corrispondenza deve presentare la richiesta scritta alla Cancelleria comunale del Comune nel cui catalogo elettorale è iscritto entro le ore 18.00 del lunedì precedente il giorno della votazione. La richiesta deve essere accompagnata dai documenti elencati al cpv. 3 dell'art. 32 (dichiarazione dell'istituto di cura, certificato medico, ecc.).

Ex art. 34 LEDP, per il ticinese all'estero si applicano per analogia le disposizioni federali in materia di voto per corrispondenza, fatta eccezione per le votazioni ed elezioni comunali, per le quali il voto per corrispondenza non è ammesso.

2. Situazione nei Cantoni svizzeri

Nei Cantoni svizzeri le limitazioni per l'esercizio del voto per corrispondenza sono state eliminate. Si può quindi votare per corrispondenza per tutte le elezioni e le votazioni federali, cantonali e comunali. Di regola il materiale è inviato automaticamente al domicilio dell'elettore (carta di legittimazione di voto, buste voto per corrispondenza, ecc.).

Questa modalità di voto è molto diffusa in diversi Cantoni - Ginevra, Neuchâtel, Lucerna, San Gallo, Soletta, Zugo - il voto per corrispondenza è utilizzato da oltre l'80% dei votanti. Negli altri Cantoni, da almeno il 40% degli aventi diritto di voto.

Gli elettori che intendono recarsi personalmente al seggio elettorale per esprimere il proprio voto devono presentare la carta di legittimazione di voto, quale mezzo di prova inteso a dimostrare che non hanno votato per corrispondenza.

Questa procedura - presentazione della carta di legittimazione di voto per i votanti che si recano al seggio - è stata applicata anche nel Canton Ticino in occasione dell'introduzione del voto per corrispondenza generalizzato in materia federale.

3. Sviluppi del voto per corrispondenza nel Cantone Ticino

- Nel 1987 è stato introdotto il voto per corrispondenza in materia cantonale e comunale per degenti e ospiti di istituti e case di cura, anziani e istituti di pena (art. 71a e seguenti della legge sul diritto di voto, sulle votazioni e le elezioni del 23 febbraio 1954).

- Con il messaggio n. 4201 del 19 gennaio 1994, il Consiglio di Stato ha proposto la nuova legge sull'esercizio dei diritti politici, raccogliendo in un unico testo le disposizioni sparse nella legge sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e le elezioni del 23 febbraio 1954, nelle legge sulle elezioni politiche del 30 ottobre 1958 e nella legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e sulla revoca del Consiglio di Stato del 22 febbraio 1954. Il messaggio proponeva inoltre di inserire la possibilità del voto per corrispondenza generalizzato, sottoposta all'inoltro della preventiva richiesta dell'interessato al Municipio. Nel suo rapporto, la Commissione speciale per l'esercizio sui diritti politici decise di abbandonare la proposta del CdS, per evitare di pregiudicare la segretezza del voto. La nuova legge, che limitava l'estensione del voto per corrispondenza agli aventi diritto costretti in casa per malattia o incapacità fisica, è stata approvata dal Gran Consiglio, ma è stata respinta dal popolo ticinese in occasione della votazione popolare del 22 gennaio 1995.
- Con il messaggio n. 4754 del 26 maggio 1998 il Consiglio di Stato ha presentato un nuovo disegno di legge sull'esercizio dei diritti politici, proponendo l'estensione del voto per corrispondenza per le votazioni e le elezioni federali e per le votazioni cantonali e comunali (art. 29 messaggio: voto per corrispondenza in generale). Tra le innovazioni elencate nel messaggio governativo vi era pure la proposta del cosiddetto "voto per corrispondenza limitato" per le elezioni cantonali e comunali. La proposta, seppur contenuta, consentiva di votare per corrispondenza agli ospiti o degenti di ospedali, case per anziani e altri istituti analoghi in altri Cantoni svizzeri (art. 30). Con il rapporto del 2 settembre 1998, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici decideva di stralciare l'art. 29, temendo che fosse il primo passo verso l'introduzione del voto per corrispondenza generalizzato esteso anche alle elezioni. Il Gran Consiglio ha quindi adottato il voto per corrispondenza per le votazioni e elezioni cantonali e comunali, disciplinato nell'attuale art. 32 LEDP, limitandolo agli ospiti o degenti, di ospedali, case per anziani e altri istituti analoghi stabiliti dal Consiglio di Stato e siti nel Cantone Ticino e nella Svizzera, agli elettori impediti di recarsi nel locale di voto dalla propria abitazione per malattia o incapacità fisica, all'elettore detenuto in un carcere sito nel Cantone e in servizio militare o in servizio nella protezione civile.
- Il Consiglio di Stato ha deciso l'introduzione del voto per corrispondenza generalizzato in un primo tempo limitata alle votazioni federali, rispondendo all'interrogazione 4 dicembre 2001 (n. 211.01) del deputato Moreno Colombo (relativa al voto per corrispondenza per le votazioni federali).
- Successivamente, nell'ottica di agevolare ulteriormente l'esercizio del diritto di voto, con il messaggio no. 5441 del 12 novembre 2003 il Governo ticinese ha proposto di estendere i termini per il voto anticipato (tramite la modifica dell'art. 31 LEDP) e di permettere agli studenti di votare per corrispondenza anche in occasione delle elezioni e delle votazioni disciplinate dal diritto cantonale (con l'introduzione dell'art. 32 lett. f LEDP). Nel rapporto del 9 settembre 2004, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha accolto il messaggio governativo, estendendo la facoltà di votare per corrispondenza ai cittadini residenti fuori Cantone o all'estero ma domiciliati in Ticino. Il Gran Consiglio ha adottato la modifica proposta dalla Commissione parlamentare in occasione della sessione dell'11 ottobre 2004.
- In data 25 maggio 2004 il Dipartimento delle istituzioni ha reso noto, in vista della votazione federale del 26 settembre 2004 e per le successive, l'introduzione del voto per corrispondenza generalizzato. La decisione di ritardare di qualche tempo l'entrata in vigore del voto per corrispondenza è stata voluta per evitare di creare confusione

nell'elettore, favorendo la possibilità di errori. Non di rado sono organizzate votazioni e elezioni cantonali in concomitanza con le votazioni federali ove, come è noto, non valgono le stesse regole per il voto per corrispondenza. Il 26 settembre 2004 si è tenuta la prima votazione federale con il voto per corrispondenza generalizzato: in questa occasione il 24.4% dei votanti ha esercitato il diritto di voto mediante il voto per corrispondenza (oltre 22'000 elettori; pari a circa l'11% degli iscritti in catalogo elettorale). In precedenza la percentuale dei votanti per corrispondenza si situava attorno al 2-3%. Nella votazione federale del 28 novembre 2004 la quota di votanti per corrispondenza è aumentata al 31.2%.

4. Il voto per corrispondenza generalizzato in materia federale

Con l'introduzione del voto per corrispondenza generalizzato in materia federale è stata introdotta la carta di legittimazione di voto, che di fatto ha sostituito l'obbligo di presentare la domanda scritta alla Cancelleria comunale. I Comuni provvedono alla stampa della carta di legittimazione di voto e alla distribuzione del materiale di voto agli aventi diritto di voto (schede, opuscolo, buste voto per corrispondenza, carta di legittimazione di voto, ecc.).

La carta di legittimazione di voto personalizzata è necessaria per l'identificazione dell'elettore (registrazione nell'elenco votanti) che decide di votare per corrispondenza.

L'elettore riceve al proprio domicilio il seguente materiale di voto:

- carta di legittimazione di voto personalizzata;
- scheda di voto;
- buste per la trasmissione del voto per corrispondenza;
- spiegazioni del Consiglio federale.

L'elettore può esercitare il diritto di voto tramite il servizio postale, utilizzando il materiale ricevuto dalle Cancellerie comunali.

5. Modalità del voto per corrispondenza

In risposta all'interrogazione n. 171.04 del 26 settembre 2004 del deputato Lorenzo Quadri, e considerato l'elevato numero di elettori che lo scorso 24 settembre 2004 ha ritenuto di votare per corrispondenza, il CdS ha proposto l'estensione del voto per corrispondenza anche alle votazioni cantonali e comunali.

Per questioni di opportunità e in considerazione delle proposte respinte nel passato (vedi capitolo 3.), il Governo ticinese ha per contro rinunciato, per il momento, a proporre l'estensione del voto per corrispondenza alle elezioni.

Per l'elezione del Consiglio nazionale resta evidentemente riservata la legislazione federale, che consente ai cittadini iscritti nel catalogo elettorale di votare per corrispondenza, richiedendo, mediante domanda scritta, il materiale per questa forma di voto agevolato.

6. Scopo e argomenti a favore dell'introduzione del voto per corrispondenza generalizzato per le votazioni cantonali e comunali

L'introduzione del voto per corrispondenza generalizzato per le votazioni cantonali e comunali ha lo scopo di favorire una maggiore partecipazione al voto degli elettori, consen-

tendo loro maggiore libertà e agio nell'esercizio del diritto di voto, tramite la possibilità di votare, senza l'obbligo di recarsi al seggio elettorale.

Si tratta in pratica di adattare la procedura di voto ai mutamenti sociali, alla prassi in vigore nei Cantoni svizzeri e alle nuove necessità degli elettori, che non sempre hanno la possibilità o la facilità di recarsi al seggio elettorale per esprimere il proprio voto e questo per differenti motivi (mobilità sempre maggiore, assenze dal luogo di domicilio per ragioni di lavoro, di studio, di ferie, o altri motivi).

Contrariamente a quanto si temeva nel passato, si ritiene che l'estensione del diritto di voto per corrispondenza in materia di votazioni cantonali e comunali - già in vigore in tutti i Cantoni svizzeri - non comprometta in alcun modo il principio della segretezza del voto e, in ogni modo, non comporti maggiori rischi dell'attuale sistema. L'elettore può infatti esprimere liberamente e segretamente il proprio voto, sia recandosi al seggio elettorale, sia votando per corrispondenza.

L'estensione del voto per corrispondenza generalizzato alle votazioni cantonali e comunali consentirà inoltre di evitare eventuali confusioni nell'elettore, in caso di concomitanza di queste votazioni con quelle federali. Non di rado, infatti, le votazioni cantonali sono affiancate a quelle federali per evitare una doppia chiamata dei cittadini ticinesi alle urne e per contenere gli oneri finanziari e l'impiego di risorse umane a carico del Cantone e dei Comuni. Sulla base delle norme in vigore, attualmente l'elettore può votare per corrispondenza solamente per le votazioni federali. Qualora dovesse inserire nella busta per corrispondenza che gli viene recapitata a domicilio anche le schede relative alle votazioni cantonali o comunali, queste ultime verrebbero considerate nulle.

7. Gratuità o non del voto per corrispondenza

Il legislatore federale non ha imposto il voto per corrispondenza gratuito (invio al domicilio dell'elettore della busta di trasmissione già affrancata), in quanto ha ritenuto che verrebbe pregiudicato l'interesse per l'avente diritto di voto di recarsi alle urne. "Il carattere eminentemente politico del fatto di recarsi alle urne deve essere pienamente tutelato" (cfr. messaggio concernente la modificazione parziale della legge federale sui diritti politici, FF 1993 III 335).

I Cantoni di Lucerna e Neuchâtel si assumono i costi di affrancazione mentre in diversi altri Cantoni quali Friburgo, Appenzello esterno, Sciaffusa, Zugo e Uri l'affrancazione è carico dell'elettore. Il Canton Berna lascia invece la libertà ai Comuni di scegliere se assumersi tale costo o meno.

Il Consiglio di Stato ha rinunciato a proporre l'assunzione dei costi postali per l'invio delle buste per il voto per corrispondenza, che saranno pertanto a carico dell'elettore.

III. ORARI DI VOTO

Ai sensi dell' art. 27 cpv. 1 LEDP le operazioni di voto hanno luogo:

- a) il venerdì dalle ore 17.00 alle ore 19.00;
- b) la domenica dalle ore 09.00 alle ore 12.00;
- c) il sabato dalle ore 17.00 alle ore 19.00 nei Comuni con più di 600 iscritti in catalogo.

Ex art. 27 cpv. 2 LEDP, un'estensione degli orari e dei giorni per le operazioni di voto a partire dal giovedì precedente può essere stabilita:

- a) per le votazioni ed elezioni cantonali e federali dal Consiglio di Stato;
- b) per le votazioni ed elezioni comunali dal Municipio.

L'estensione del voto per corrispondenza e il probabile incremento del numero dei cittadini che ne faranno uso comporterà verosimilmente una minore affluenza ai seggi elettorali.

A parere della Commissione, si giustifica pertanto la possibilità di consentire una maggiore flessibilità nella determinazione dei giorni e degli orari di apertura dei seggi - nel senso di una loro estensione, come pure di una loro **riduzione**, mediante la modifica dell'art. 27 cpv. 2 LEDP, così come proposta dal Consiglio di Stato nel messaggio in esame.

L'estensione, rispettivamente la riduzione degli orari e dei giorni di voto sarà decisa dal Consiglio di Stato nel caso di elezioni e votazioni in materia cantonale e federale e dal Municipio nel caso di elezioni e votazioni in materia comunale.

Come avviene già attualmente, il Consiglio di Stato deciderà se estendere o ridurre i giorni e gli orari di voti, su esplicita richiesta da parte dei Municipi, in quanto l'istituzione degli uffici elettorali è competenza dei Comuni, ai quali incombono anche i relativi oneri.

La Commissione condivide anche l'introduzione di un nuovo terzo capoverso che consente una sufficiente flessibilità nella determinazione degli orari e dei giorni di apertura dei seggi, come pure l'inserimento di un quarto capoverso, mediante il quale si esclude di principio la chiusura anticipata delle operazioni di voto.

IV. CARTA DI LEGITTIMAZIONE DI VOTO

All'art. 29 cpv. 1 LEDP è stato inserito l'obbligo di consegnare la carta di legittimazione da parte dell'avente diritto di voto che si presenta al seggio elettorale.

Mediante la consegna della carta di legittimazione, l'avente diritto di voto che si reca personalmente al seggio può infatti dimostrare di non aver già votato per corrispondenza.

La carta di legittimazione, debitamente compilata e firmata, deve evidentemente essere inserita nell'apposita busta di chi intende esercitare il voto per corrispondenza. Questa misura ha lo scopo di prevenire abusi, considerato anche che la falsificazione delle firme è punita penalmente.

Giusta l'art. 33 lett. b) il Consiglio di Stato fissa le norme che disciplinano il voto agevolato ritenuto che il voto per corrispondenza è ammesso dal momento in cui il materiale di voto è a disposizione delle cancellerie comunali, il più presto tre settimane innanzi la data della votazione;

Questa precisazione viene eliminata, in quanto non compatibile con l'art. 8 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici, secondo cui il voto per corrispondenza può essere esercitato a partire dal momento in cui il materiale di voto è disponibile. Secondo l'art. 26 cpv. 1 LEDP, nel caso di votazioni federali il materiale di voto relativo alla singola votazione o elezione è inviato, al più tardi, tre settimane prima; questo non esclude, un invio anteriore, come d'altronde consente l'art. 11 cpv. 3 della legge.

V. MOZIONE "VOTAZIONI E ORARI DI APERTURA DEI SEGGI" DEL 5 GENNAIO 2005 PRESENTATA DAL DEPUTATO MORENO COLOMBO

Mediante l'atto parlamentare sopra menzionato, il collega Moreno Colombo chiede:

- l'estensione del voto per corrispondenza generalizzato anche in materia cantonale e comunale;
- la posa di bucalettere adatte e ben visibili da parte delle Cancellerie comunali per riporre le buste del voto per corrispondenza, evitando al votante il pagamento delle spese postali;
- la riduzione dei giorni e degli orari di apertura dei seggi.

La prima richiesta è stata evasa dal messaggio oggetto del presente rapporto.

Per quanto concerne la seconda richiesta, intesa ad offrire al cittadino la possibilità di evitare il pagamento delle spese postali, si precisa che già ora l'avente diritto di voto può consegnare la scheda alla Cancelleria comunale, evitando in tal modo eventuali spese di spedizione. I Comuni hanno inoltre la facoltà di mettere a disposizione delle bucalettere e verranno meglio informati su questa opportunità.

In merito infine ai i giorni e agli orari di apertura, la modifica dell'art. 27 LEDP consente ai Comuni la possibilità di organizzare gli uffici elettorali, tenendo conto delle esigenze locali.

La Commissione ritiene pertanto che le richieste formulate dalla mozione del collega Moreno Colombo possano essere considerate evase dal disegno di legge proposto dal messaggio n. 5621 del 25 gennaio 2005.

VI. INIZIATIVA PARLAMENTARE PRESENTATA L'11 OTTOBRE 2004 NELLA FORMA GENERICA DA SILVANO BERGONZOLI E LORENZO QUADRI PER LA MODIFICA DELLA LEGGE SULL'ESERCIZIO DEI DIRITTI POLITICI

Mediante l'iniziativa sopra menzionata, i colleghi Quadri e Bergonzoli chiedono di stabilire che il voto per corrispondenza abbia a giungere presso le Cancellerie comunali prima dell'apertura delle urne. Questo, a mente degli iniziativaisti, consentirebbe di verificare - senza la necessità di presentare la carta di legittimazione - se l'avente diritto di voto, che si reca personalmente ai seggi, abbia già espresso il proprio voto per corrispondenza.

L'iniziativa chiede, di conseguenza, l'abolizione dell'obbligo di consegna della carta di legittimazione.

A giustificazione delle richieste contenute nell'iniziativa parlamentare dell'11 ottobre 2004, i colleghi Bergonzoli e Quadri evidenziano i *"non pochi problemi nell'applicazione della LEDP, in particolare dell'introduzione della carta di legittimazione legata alla possibilità di votare per corrispondenza"*, emersi nel corso delle ultime votazioni federali.

La maggioranza della Commissione, pur condividendo in parte le preoccupazioni espresse dagli iniziativaisti, ritiene di respingere l'atto parlamentare in esame, in quanto risulta essere in contrasto con il disegno di legge proposto nel messaggio n. 5621 del 25 gennaio 2005, segnatamente per quanto concerne l'art. 29 cpv. 1 LEDP, che stabilisce l'obbligo di consegna della carta di legittimazione.

In merito all'obbligo di consegna della carta di legittimazione (art. 29 cpv. 1 LEDP) si rimanda al punto IV del presente rapporto.

Si precisa inoltre come la presentazione della carta di legittimazione sia prevista nelle legislazioni in materia di diritti popolari della maggior parte dei Cantoni svizzeri, che hanno introdotto questa procedura senza particolari problemi.

Trattandosi, per il nostro Cantone, di una novità - come del resto lo è il voto per corrispondenza - è facilmente intuibile come all'inizio possa nascere qualche disagio o difficoltà nell'applicazione della nuova procedura di voto.

La maggioranza della Commissione ritiene che questi disagi o difficoltà saranno ben presto superati, come del resto è avvenuto in tutti i Cantoni svizzeri che da tempo hanno introdotto procedure di agevolazione del voto, mediante l'opportunità del voto per corrispondenza e la presentazione della carta di legittimazione. È quanto peraltro si è potuto constatare anche in Ticino in occasione della seconda votazione federale con il voto per corrispondenza generalizzato. Sia da parte dei cittadini, che da parte delle amministrazioni comunali le nuove modalità di voto sono state recepite bene, i problemi della prima esperienza non essendo più stati segnalati.

Per questi motivi, la Commissione, nella sua maggioranza, ritiene di respingere l'iniziativa parlamentare dell'11 ottobre 2004 presentata dai colleghi Silvano Bergonzoli e Lorenzo Quadri.

VII. CONCLUSIONI

Richiamate le considerazioni di cui ai punti I - VI del presente rapporto, la maggioranza della Commissione Costituzione e diritti politici chiede di voler approvare il disegno di legge proposto nel messaggio del Consiglio di Stato n. 5621 del 25 gennaio 2005, segnatamente la modifica degli art. 27, 29, 32 e 44 e l'introduzione dell'art. 32a della legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998.

In considerazione del fatto che il Consiglio di Stato ha recentemente stabilito la data di alcune votazioni cantonali al prossimo 8 maggio 2005, la Commissione ha ritenuto opportuno accelerare l'esame del messaggio e la redazione e presentazione del presente rapporto, al fine di consentire agli elettori di usufruire di questa agevolazione già a partire dalla prossima chiamata alle urne.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Giovanni Jelmini

Adobati - Bagutti - Bonoli - Brivio - Butti - Ducry -

Fornera - Ghisletta D. - Giudici - Lotti - Pedrazzini -

Ravi - Torriani (con riserva)