

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5441 R	9 settembre 2004	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sul messaggio 12 novembre 2003 concernente la modifica degli artt. 31 e 32 della legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (voto per corrispondenza e voto anticipato)

I. PREMESSA

Non è la prima volta che il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino discute del voto per corrispondenza e del voto anticipato. Con il messaggio no. 4201¹ del 19 gennaio 1994 il Consiglio di Stato proponeva al Gran Consiglio la legge sull'esercizio dei diritti politici, per riassumere, in un testo unico, le diverse leggi che fino ad allora disciplinavano la materia². Il tema del voto per corrispondenza fu già affrontato da questo messaggio governativo. Il Governo pensò già allora all'introduzione di norme atte ad agevolare l'esercizio del diritto di voto. Lo sviluppo e l'estensione di queste agevolazioni furono motivati da un lato dall'esigenza di adattare la procedura di voto ai mutamenti e alle necessità della società (mobilità più frequente, assenze dal luogo di domicilio più frequenti e più prolungate, ecc.), dall'altro dalla necessità, promossa dal diritto federale, di uniformare i diversi sistemi in uso presso i vari Cantoni. Il voto per corrispondenza (una delle agevolazioni proposte assieme al voto accompagnato, al voto anticipato, al voto per procura e al voto con urna itinerante), veniva definito dal Consiglio di Stato *"la facoltà di partecipare al voto con l'invio per posta tramite una busta speciale della scheda di voto all'Autorità competente. Questa forma è prescritta dal diritto federale per le votazioni ed elezioni in generale e per i militari o astretti alla PC in servizio nonché dal 1° luglio 1992 per gli svizzeri all'estero. È ammessa senza restrizioni in dodici Cantoni. Negli altri è soggetto a limitazioni riferite alla procedura e ai beneficiari. Nel Cantone Ticino è stato introdotto nel 1987 in materia cantonale e comunale soltanto per degenti e ospiti di istituti e case di cura, anziani e del Penitenziario."*

Il Consiglio di Stato propose perciò di affiancare all'esercizio del diritto di voto nel locale di voto (che manteneva la sua preminenza), il voto per corrispondenza generalizzato. Questa scelta teneva conto dei seguenti aspetti:

- armonizzazione con il sistema federale;
- coerenza con la tendenza degli altri Cantoni a scegliere e privilegiare questa forma;

¹ Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, volume 4, Sessione ordinaria primaverile del 1994, pag. 2523.

² la legge sul diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 13 febbraio 1954 (LVE); la legge sulle elezioni politiche del 30 ottobre 1958 (LEP); la legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e sulla revoca del Consiglio di Stato del 22 febbraio 1954 (LIR) e il regolamento di applicazione delle leggi elettorali del 7 gennaio 1959 (RALVE).

- eliminazione delle disparità esistenti con il voto per corrispondenza limitato che non risolve la situazione di chi è impedito a recarsi a votare pur non essendo ricoverato in uno degli istituti indicati dalla legge.

Il rapporto della Commissione speciale per l'esercizio dei diritti politici sul messaggio in questione si diresse invece in un'altra direzione. Benché ritenuta innovativa (forse troppo?) la maggioranza della Commissione scelse di abbandonare il voto per corrispondenza generalizzato, ritenendo che la segretezza del voto potesse essere messa a repentaglio da un voto per corrispondenza generalizzato. Si ritenne che il voto espresso nel segreto della cabina avrebbe responsabilizzato il cittadino rendendolo più cosciente dell'importanza dell'atto compiuto. In definitiva, l'interesse per la segretezza del voto prevalse sull'opportunità di facilitarlo. La maggioranza commissionale ritenne però di estendere il voto per corrispondenza all'avente diritto che fosse costretto in casa per malattia o incapacità fisica.

Il 26 gennaio 1994, quasi in concomitanza con il messaggio governativo, il PPD presentò le iniziative popolari generiche in materia legislativa concernenti la distribuzione del materiale di voto a domicilio e il voto per corrispondenza. A sostegno di quest'ultima iniziativa vennero raccolte 24'014 firme. La Commissione speciale diritti politici, alla quale era già stato affidato l'esame del messaggio 19 gennaio 1994, fu incaricata dal plenum di esaminare preliminarmente le due iniziative. Il messaggio governativo proponeva infatti sia la distribuzione del materiale di voto al domicilio sia il voto per corrispondenza generalizzato, ossia le due riforme legislative oggetto delle iniziative popolari del PPD. A maggioranza la Commissione confermò il proprio giudizio negativo. Vennero perciò stesi due rapporti, uno di maggioranza (del 6 settembre 1994), che invitava a respingere l'iniziativa e uno di minoranza (del 16 settembre 1994) di contenuto opposto.

Sia la legge sull'esercizio dei diritti politici (messaggio no. 4201) che le iniziative del PPD furono oggetto di un'unica discussione parlamentare, nella seduta del 4 ottobre 1994. La legge concernente i diritti politici venne sostanzialmente accolta così come proposta dalla speciale Commissione, vale a dire con l'estensione del voto per corrispondenza agli infermi residenti al proprio domicilio ma senza la generalizzazione del voto per corrispondenza. Il 22 gennaio 1995 il decreto legislativo del 6 ottobre 1994 concernente l'approvazione della legge sull'esercizio dei diritti politici venne però respinto in votazione popolare con 33'246 no su 57'656 votanti³.

Tre anni dopo il Consiglio di Stato presentò un nuovo disegno di legge sull'esercizio dei diritti politici (messaggio no. 4754 del 26 maggio 1998). Il nuovo articolo 29 introduceva il voto per corrispondenza nelle votazioni ed elezioni federali e nelle votazioni cantonali e comunali (escluse perciò le elezioni). In sede commissionale la discussione fu nuovamente lunga e articolata. I fautori fecero notare che la proposta partiva dalla consapevolezza del limite invalicabile costituito dalla votazione popolare del gennaio 1995 per quel che riguardava le elezioni cantonali e comunali. Ma l'estensione del voto per corrispondenza alle votazioni cantonali e comunali si sarebbe giustificato con la volontà di semplificare le cose per le elettrici e gli elettori. I contrari all'innovazione chiesero di rinviare l'introduzione di questa norma poiché la ritenevano un primo passo per arrivare al voto per corrispondenza generalizzato esteso anche alle elezioni. La Commissione non riuscì a trovare una soluzione. Decise perciò, se pur con una piccola maggioranza, di stralciare l'articolo e di restare al sistema allora vigente⁴.

³ Fonte: USTAT Annuario statistico ticinese.

⁴ Rapporto no. 4754R del 2 settembre 1998 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici.

La speciale Commissione propose perciò l'articolo 32 che oggi conosciamo, che permette il voto per corrispondenza solo a precise condizioni.

Durante la discussione parlamentare, avvenuta il 6 ottobre 1998, Tullio Righinetti, relatore del rapporto, fece notare che in Commissione era stata avanzata l'ipotesi di concedere il voto per corrispondenza a chi risiedeva fuori Cantone per motivi di studio. La Commissione decise però, dopo aver discusso la tematica e considerata la complessità del tema, di rinviarne l'esame.

II. VOTO ANTICIPATO

Secondo l'art. 31 LEDP il cittadino avente diritto di voto può votare all'ufficio elettorale nelle forme del voto anticipato, prima dell'apertura ufficiale delle operazioni di voto, per qualsiasi tipo di votazione o elezione, a partire dal lunedì antecedente il giorno della votazione o dell'elezione.

Con il messaggio in esame il Governo cantonale propone di estendere di alcuni giorni la possibilità di fare capo all'agevolazione sancita dall'art. 31 LEDP, con l'intento di andare incontro alle esigenze degli elettori permettendo loro una maggiore flessibilità nell'esercizio dei propri diritti politici. Infatti, come rileva il Consiglio di Stato, i nostri tempi sono caratterizzati da una mobilità sempre crescente e il sistema attuale, con la possibilità di votare nell'arco di una sola settimana, impedisce di esprimersi ai cittadini che sono assenti per motivi di lavoro o per vacanza. Per questi motivi si propone di anticipare l'inizio del voto anticipato di una settimana, vale a dire al penultimo lunedì antecedente il giorno della votazione o dell'elezione.

In sede di discussione commissionale, la modifica proposta non ha per la verità sollevato particolari obiezioni.

Tuttavia, il direttore della Divisione della giustizia avv. Giorgio Battaglioni ha osservato che le elezioni del Sindaco hanno luogo la quarta domenica successiva al giorno dell'elezione del Municipio (art. 101 cpv. 1 LEDP). Ha inoltre fatto notare che le elezioni di ballottaggio avvengono la quarta domenica dopo la data del primo turno (art. 106 cpv. 1 LEDP). Con scritto del 2 dicembre 2003 invitava quindi la scrivente Commissione ad esaminare una modifica dell'art. 31 LEDP rispetto alla versione proposta nel messaggio 5441 volta a permettere il voto anticipato solo a partire dal lunedì precedente la data dell'elezione nei casi di elezione del Sindaco e di ballottaggio in tutti i casi di elezione con il sistema maggioritario (compreso il caso dell'art. 106 cpv. 3 lett. a) LEDP). L'avv. Battaglioni motivava la sua proposta con il poco tempo a disposizione per l'organizzazione dell'elezione (in particolare per la stampa delle schede e l'invio del materiale di voto agli elettori) tra il momento in cui le proposte di candidatura sono stabilite definitivamente e il giorno a partire dal quale è possibile votare anticipatamente. Per contro, per tutte le votazioni, le elezioni con il sistema proporzionale e il primo turno di quelle con il sistema maggioritario (ad eccezione, ovviamente, di quella del Sindaco) il voto potrà essere anticipato al penultimo lunedì prima del giorno dell'elezione o della votazione senza particolari problemi.

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha ritenuto le osservazioni del Direttore della Divisione giustizia pertinenti. Per questi motivi l'art. 31 LEDP andrà modificato rispetto alla versione proposta nel messaggio con l'aggiunta di un secondo capoverso.

III. VOTO PER CORRISPONDENZA

Il messaggio governativo

Con la seconda modifica contenuta nel messaggio 5441 il Consiglio di Stato propone l'introduzione dell'art. 32 lett. f) LEDP, per permettere agli studenti di votare per corrispondenza anche in materia cantonale e comunale. L'intento è quello di interessare maggiormente i giovani alla vita politica del Cantone e di contrastare il fenomeno del calo dei tassi di partecipazione nelle votazioni e nelle elezioni.

Con l'introduzione del voto per corrispondenza per gli studenti si intende perciò facilitare l'esercizio del diritto di voto per tutti quei giovani ticinesi (complessivamente quasi 5000) che seguono una formazione scolastica (scuole secondarie o di livello terziario) oppure una formazione universitaria (politecnico, università, scuole universitarie professionali, alte scuole pedagogiche, accademie, eccetera) in un altro Cantone o all'estero.

Contemporaneamente all'art. 32 LEDP il Governo cantonale propone l'adeguamento dell'art. 32 cpv. 3 del regolamento di applicazione della legge sull'esercizio dei diritti politici. Secondo il Consiglio di Stato esso indicherà la documentazione che dovrà accompagnare la richiesta scritta di votare per corrispondenza, ipotizzando al contempo l'allegazione alla stessa di un'attestazione dell'istituto scolastico o una copia del documento di legittimazione quale studente rilasciato dalla scuola.

Le discussioni commissionali

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici si è riunita più volte per esaminare la proposta contenuta nel messaggio in questione e ne ha discusso in quattro occasioni: il 17 dicembre 2003, il 18 marzo 2004, il 29 aprile 2004 e il 19 maggio 2004. Nella seduta del 29 aprile 2004 i sottoscritti deputati sono stati designati relatori.

Pur condividendo gli intenti e comprendendo le motivazioni addotte dal Governo cantonale, si è subito palesato il rischio di discriminazione insito alla preferenza accordata ai soli studenti fuori Cantone rispetto a chi lavora oltralpe o semplicemente risiede in Ticino. È risultato inoltre molto chiaro che il nocciolo del problema non consiste tanto nella non presenza al seggio elettorale, bensì nella spedizione a domicilio delle schede elettorali.

Dopo il tempo necessario perché i gruppi parlamentari ne discutessero al proprio interno, PLR, PPD, LEGA e UDC si sono detti favorevoli alle proposte governative e pure favorevoli ad un'estensione del voto per corrispondenza anche a chi lavora fuori cantone. Le maggioranze dei predetti gruppi, nell'ottica di favorire la partecipazione nelle votazioni cantonali, sarebbero altresì tendenzialmente favorevoli all'introduzione *tout court* del voto per corrispondenza generalizzato.

Il gruppo PS ha invece espresso una certa perplessità riguardo all'introduzione del voto per corrispondenza generalizzato, determinata dalla preoccupazione per la segretezza del voto. Infatti, pur non opponendosi alle proposte governative ed ad un'eventuale estensione del voto per corrispondenza a tutti coloro che, per motivi di studio o di lavoro risiedono oltre San Gottardo, il gruppo PS ritiene che la generalizzazione del voto per corrispondenza finirebbe con il facilitare il lavoro del "galoppino" - figura ben nota e non del tutto scomparsa dal nostro panorama politico - specialmente nei comuni piccoli. Per dirla più elegantemente, una maggioranza il gruppo socialista ritiene che la generalizzazione del voto per corrispondenza rischierebbe di accrescere le potenzialità di controllo sull'elettore. Per

questi motivi, pur sottoscrivendo il presente rapporto, i commissari PS tengono a specificare che ciò non deve essere inteso come un primo passo verso altre facilitazioni in tal senso.

La maggioranza della scrivente Commissione, ha comunque ritenuto che il voto per corrispondenza generalizzato sarà molto verosimilmente una scelta inevitabile nel prossimo futuro, quando sarà possibile esprimere il proprio voto per via elettronica. Sarebbe infatti discriminante permettere il voto da casa unicamente ai possessori di computer. Inoltre si ritiene che anche in Ticino - come avviene già nel resto della Svizzera - sia giunto il momento di avere una visione più positiva del cittadino elettore. Il presupposto è che una persona con diritto di voto, e quindi maggiorenne, possieda sufficiente autonomia, indipendenza di giudizio e senso di responsabilità per riuscire ad esprimere la propria volontà sottraendosi ai condizionamenti di cui riferivamo. Inoltre, con l'aumento dei mezzi a disposizione per la formazione delle opinioni e con la diminuzione del controllo sociale, oggi il grado di influenzabilità del cittadino elettore appare certamente minore. Pur non sottovalutando l'eventualità che in alcuni ambienti vi sia ancora un certo rischio di controllo del voto, si ritiene l'incidenza di questi comportamenti statisticamente poco rilevante mentre, sull'altro piatto della bilancia, vi è il fenomeno molto preoccupante dell'astensionismo. Non sarà certamente il voto per corrispondenza da solo a far crescere la partecipazione alle urne, ma rendere più semplice la procedura di voto non aumenterà certo l'astensionismo.

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici, seguendo la propria "tradizione conciliativa", intende in ogni caso tralasciare qui l'esame dell'introduzione del voto per corrispondenza generalizzato, intendendo con ciò evitare che l'opposizione PS in materia finisca per pregiudicare anche l'accettazione delle misure atte a favorire, mediante la possibilità di votare per corrispondenza, l'espressione del voto dei cittadini ticinesi residenti oltre Gottardo, su cui anche il gruppo socialista concorda. Tuttavia, per esaminare più approfonditamente la questione del voto per corrispondenza generalizzato ed in genere la riforma della legge sull'esercizio dei diritti politici, la Commissione ha costituito, nella seduta del 29 aprile 2004, uno speciale gruppo di lavoro composto oltre che dai sottoscritti relatori anche dai deputati Piergiorgio Fornera, Giovanni Jelmini e Alessandro Torriani.

Le proposte commissionali

Limitando il voto per corrispondenza ai soli studenti residenti oltralpe, con il messaggio no. 5441 il Consiglio di Stato, ha forse peccato di modestia. Ciò è sicuramente dovuto al fatto che - come visto sopra - questa è la terza volta in poco meno di dieci anni che il Governo affronta l'argomento. Visti i precedenti esiti non troppo felici, considerato quel "limite invalicabile costituito dalla votazione popolare del gennaio 1995", è comprensibile che il Governo cantonale si sia presentato con una proposta timida che avrebbe potuto, come poi in Commissione è accaduto, ottenere l'avallo di tutte le forze politiche. Forse, però, una modifica dotata comunque di una sua importanza, avrebbe meritato un'esposizione un po' meno succinta rispetto a quella utilizzata per il messaggio no. 5441. Le intenzioni e le motivazioni addotte nel messaggio trovano comunque il loro fondamento nei messaggi di precedente pubblicazione (4201 e 4754). Da una loro lettura, il cui sunto è stato riportato nella premessa, risulta che anche l'introduzione di questa piccola facilitazione per gli studenti residenti oltralpe o all'estero, sia motivata dall'esigenza di armonizzare l'ordinamento cantonale con il sistema federale e da una necessità di coerenza con la tendenza degli altri Cantoni (basti pensare al Canton Grigioni, dove lo studente riceve automaticamente il materiale per il voto per corrispondenza, semplicemente comunicando all'autorità comunale la propria nuova residenza).

Tuttavia, se si desse seguito alle proposte governative senza le aggiunte suggerite dalla scrivente commissione, sarebbe difficile spiegare agli altri ticinesi residenti oltre Gottardo come mai può votare per corrispondenza lo studente, ma tale diritto è precluso al lavoratore. La soluzione così come proposta con il messaggio no. 5441 non reggerebbe ad un eventuale ricorso, per assenza di valida motivazione. Alla Commissione è perciò apparso inevitabile estendere tale facoltà a tutti i ticinesi residenti oltralpe, laddove per "residente" è inteso colui il quale è notificato al comune di residenza come tale (Wochenaufenthalter) e in possesso di regolare certificato.

Posta in votazione durante la seduta del 29 aprile 2004, la modifica dell'art. 32 LEDP è stata accolta all'unanimità, con però l'estensione della facoltà, di cui alla lett. f) (nuova), ai cittadini domiciliati in Ticino residenti in un altro Cantone o all'estero.

IV. CONCLUSIONI

Considerato come le modifiche contenute nel messaggio esaminato non costituiscano una rivoluzione del sistema elettorale ticinese né tanto meno rappresentino un primo passo verso il voto per corrispondenza generalizzato, la Commissione speciale Costituzioni e diritti politici ritiene le misure proposte un atto dovuto per permettere l'espressione del voto a tutti quei cittadini ticinesi che non possono rientrare in Ticino. La Commissione, rilevando altresì che negli altri Cantoni il voto per corrispondenza è molto diffuso e di regola, diversamente dalla legislazione ticinese, non vi sono restrizioni per votare nell'ambito di elezioni e votazioni federali, cantonali e comunali e che le modificazioni legislative proposte non comporteranno costi supplementari a carico dello Stato, invita pertanto il plenum del Gran Consiglio ad accogliere le proposte formulate con il messaggio no. 5441 con l'aggiunta delle modifiche proposte dalla Commissione.

* * * * *

Alla luce delle considerazioni esposte, la Commissione speciale Costituzioni e diritti politici invita il Gran Consiglio ad accogliere il messaggio no. 5441 con le modifiche presentate dalla Commissione, annesse al presente rapporto.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Nicola Brivio e Sergio Savoia, relatori

Adobati - Bagutti - Bonoli - Butti -

Ducry - Fornera - Giudici - Jelmini -

Lotti - Pedrazzini (con riserva) -

Ravi - Torriani

Disegno di

LEGGE

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

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 12 novembre 2003 n. 5441 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 9 settembre 2004 n. 5441 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. 31

b) voto anticipato

¹L'avente diritto di voto può votare all'ufficio elettorale nelle forme del voto anticipato prima dell'apertura ufficiale delle operazioni di voto a partire dal penultimo lunedì antecedente il giorno della votazione o dell'elezione.

²Nell'elezione del Sindaco e nei turni di ballottaggio delle elezioni con il sistema maggioritario si può votare nelle forme del voto anticipato a partire dal lunedì antecedente il giorno dell'elezione.

Art. 32 lett. f) (nuova)

f) cittadino domiciliato in Ticino residente in un altro Cantone o all'estero.

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 l'entrata in vigore.