

Messaggio

numero
8630

data
12 novembre 2025

competenza
CANCELLERIA DELLO STATO

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 16 settembre 2024 nella forma elaborata da Matteo Pronzini e Giuseppe Sergi per MPS-Indipendenti per la modifica dell'art. 97 (aggiunta di un capoverso) della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) "Vietare la raccolta di firme per iniziative o referendum a pagamento"

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

con il presente messaggio vi sottoponiamo il nostro rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 16 settembre 2024 nella forma elaborata da Matteo Pronzini e Giuseppe Sergi per MPS-Indipendenti per introdurre l'articolo 97 capoverso 6 nella legge del 19 novembre 2018 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP). Con lettera del 2 ottobre 2024 avevamo comunicato all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio l'intenzione di esprimerci sull'atto parlamentare.

L'iniziativa chiede che sia vietato offrire ricompense pecuniarie a coloro che raccolgono le firme per le iniziative e i referendum cantonali e comunali e che sia introdotta la sanzione della multa da infliggere a chi viola tale divieto.

I SITUAZIONE INIZIALE

L'articolo 97 capoverso 1, l'articolo 113 capoverso 1 e l'articolo 127 LEDP stabiliscono che la raccolta delle firme per le domande di iniziativa, di referendum e di revoca del Consiglio di Stato o del municipio è libera.

Il 20 novembre 2017 il deputato Pronzini ha depositato un'iniziativa parlamentare nella forma elaborata per la modifica dell'articolo 121 della legge del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici «Vietare la raccolta di firme per iniziative o referendum a pagamento» con un tenore pressoché identico al nuovo atto parlamentare. Con il messaggio n. 7486 del 17 gennaio 2018 il Consiglio di Stato ha proposto di non introdurre il divieto della raccolta delle firme a pagamento. La Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha trattato l'atto parlamentare nell'ambito dell'esame del messaggio n. 7185 del 20 aprile 2016 concernente la revisione della legge sull'esercizio dei diritti politici, invitando a respingere la proposta (rapporto n. 7185 R del 20 settembre 2018, pag. 64-65). Il 6 novembre 2018 il Gran Consiglio ha respinto l'introduzione del divieto della raccolta delle firme a pagamento (Verbalì del Gran Consiglio 2018/2019, pag. 2526-2528).

A livello federale nel corso degli anni il tema è stato oggetto a più riprese di atti parlamentari. Dopo che nel mese di settembre 2024 i media hanno riferito di alcuni casi di

possibili abusi da parte di organizzazioni private attive nella raccolta delle firme, sono stati depositati ulteriori atti parlamentari con l'obiettivo di vietare la raccolta delle firme a pagamento o di regolare la raccolta professionale delle firme. Il 17 settembre 2025 il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito alle iniziative parlamentari.

I casi di sospetti abusi nella raccolta delle firme di iniziative e referendum hanno condotto la Cancelleria federale a sporgere dal 2022 a oggi quattro denunce al Ministero pubblico della Confederazione per frode elettorale.

Nel novembre 2024 la Cancelleria federale ha avviato un monitoraggio della raccolta delle firme. Esso consiste nella messa a disposizione dei comuni di uno strumento informatico che consente di segnalare i casi sospetti di falsificazione delle firme. I comuni, cui spetta il compito di attestare la validità delle firme, sono nella posizione di poter vedere subito situazioni anomale così da segnalarle alla Cancelleria federale. Inoltre, le segnalazioni provenienti dai comuni di tutta la Svizzera consentono alla Cancelleria federale di individuare situazioni ricorrenti che emergono solo grazie a una visione d'insieme dei casi. Nelle due denunce sporte quest'anno dalla Cancelleria federale figurano anche casi sospetti segnalati dai comuni per il tramite del nuovo sistema di monitoraggio.

Il 10 giugno 2025 la Cancelleria federale ha posto in consultazione un progetto di codice di condotta per la raccolta delle firme destinato ai principali attori coinvolti nella raccolta delle firme.

Il Cantone di Neuchâtel vieta la raccolta delle firme dietro remunerazione (art. 138a cpv. 1 lett. d loi sur les droits politiques, del 17 ottobre 1984; RSN 141). La norma, adottata nel 2021, include anche le iniziative e i referendum federali. Il 23 agosto 2023 il Consiglio federale ha deciso di non approvare la modifica di legge riguardo alle iniziative e ai referendum federali.

Il Cantone di Ginevra vieta la raccolta delle firme a pagamento (art. 183 lett. d n. 3 loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), del 15 ottobre 1982; rsGE A 5 05). Non è ammessa la remunerazione fissata in funzione del numero di firme raccolte ma sono consentite le altre forme di retribuzione (risposta del 23 giugno 2023 del Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra all'interrogazione QUE 1913-A).

II PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato ribadisce le considerazioni espresse nel messaggio n. 7486 del 17 gennaio 2018. Innanzitutto, dal punto di vista dei diritti democratici e dell'esercizio dei diritti politici è determinante che le firme degli aventi diritto di voto siano apposte nel rispetto della loro volontà in modo libero e senza indebite pressioni. Coloro che non dispongono di un'organizzazione o di una struttura cui fare capo per la raccolta delle firme sarebbero svantaggiati e incontrerebbero difficoltà maggiori nella promozione di una raccolta di firme. Infine, sarebbe problematico individuare i casi di persone retribuite per la raccolta delle firme.

Le norme sulla raccolta delle firme devono garantire l'esercizio corretto dei diritti politici. Esse devono tutelare sia la riuscita corretta della raccolta delle firme, sia il diritto del singolo

cittadino che la volontà da lui espressa sottoscrivendo una domanda di iniziativa o di referendum sia considerata. Il divieto di raccolta delle firme a pagamento (nell'ipotesi che si riesca ad introdurre una regolamentazione di verifica efficace e semplice) potrebbe forse aiutare nel primo obiettivo ma non nel secondo. L'avente diritto di voto che sottoscrive in modo libero e senza pressioni una domanda di iniziativa o di referendum deve poter confidare nel fatto che la sua firma è considerata valida e computata. Egli non può sapere come sono regolati gli eventuali rapporti tra la persona che versa il contributo e quella che raccoglie le firme. L'annullamento della lista consegnata da una persona retribuita per la raccolta delle firme non sarebbe corretto nei confronti dell'avente diritto che firma in buona fede e verosimilmente si porrebbe in contrasto con la garanzia dei diritti politici.

Vi sono soprattutto due questioni sollevate a sostegno dell'introduzione del divieto della raccolta delle firme a pagamento: la raccolta delle firme a pagamento è considerata incompatibile con l'esercizio corretto dei diritti politici ed essa incoraggia abusi e comportamenti illeciti.

L'esercizio dei diritti politici deve tenere conto dell'evoluzione del contesto attuale. In passato la struttura della società e la partecipazione e l'interesse dei cittadini alla vita politica consentiva un modo di esercitare i diritti politici senza che entrasse in considerazione – e per molti sarebbe stato addirittura inconcepibile – l'ipotesi di fare capo a servizi privati a pagamento o a singole persone retribuite per la raccolta delle firme. Oggi è più difficile raggiungere gli aventi diritto di voto, soprattutto da parte di quei promotori di domande di iniziativa e di referendum che non fanno capo a organizzazioni strutturate e con propri collaboratori retribuiti. Il divieto colpirebbe soprattutto i comitati indipendenti da organizzazioni.

Il solo fatto che chi raccoglie le firme sia retribuito non costituisce in sé un problema dal punto di vista democratico se tali firme sono apposte in modo libero da parte degli aventi diritto di voto. La raccolta di firme a pagamento non implica necessariamente l'uso di metodi sleali. Se i diritti politici dell'avente diritto di voto sono rispettati e questo sottoscrive una domanda in modo libero e senza indebite pressioni, la circostanza che la persona che raccoglie le firme sia retribuita non deve costituire un problema.

Invece nel caso di persone che non rispettano le regole, occorre intervenire per richiamarle alle loro responsabilità. Questo significa che se sono stati commessi reati penali, esse vengono punite. Il quadro giuridico attuale già consente di intervenire e non vi è quindi la necessità di introdurre nuove sanzioni. L'introduzione di nuove sanzioni non renderebbe il sistema più efficace e dal punto di vista procedurale in molti casi potrebbe risultare difficile riuscire a dimostrare il comportamento illecito.

Il ruolo dei comuni è importante e consente di individuare i casi di sospetti abusi e illiceità nell'ambito della raccolta delle firme. In tali casi i comuni dichiarano non valide le firme. Anche i casi degli anni scorsi di sospetti abusi e illiceità commessi da organizzazioni che offrono a pagamento il servizio di raccolta delle firme sono dapprima stati rilevati dai comuni. L'individuazione di tali situazioni e il coinvolgimento delle autorità di perseguimento penale mostrano che il sistema funziona. Le misure adottate di recente si prefiggono l'obiettivo di migliorare il sistema e di agevolare e rendere più rapido il rilevamento dei casi sospetti. Va evitato di cadere nell'errore di emanare ulteriori disposizioni, regole o divieti che implicano nuove procedure di controllo per contrastare

alcune situazioni che possono essere affrontate con gli strumenti attuali. Solo qualora questi strumenti non dovessero condurre a risultati soddisfacenti potrebbe entrare in considerazione un adeguamento legislativo.

Infine, dal punto di vista della redazione della nuova norma occorre rilevare che dal suo testo non emerge con chiarezza se si tratti di una sanzione penale o disciplinare, quale sia la procedura applicabile e a quale autorità spetti il perseguimento,

III CONCLUSIONI

In conclusione, per le ragioni esposte vi invitiamo a respingere l'iniziativa parlamentare.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Norman Gobbi

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri