

90.048

**Messaggio
concernente la revisione della legge federale
sui diritti politici degli Svizzeri all'estero**

del 15 agosto 1990

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di revisione della legge federale del 19 dicembre 1975 sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (LDPSE; RS 161.5).

Vi proponiamo contemporaneamente di togliere di ruolo l'intervento parlamentare seguente:

1988 M 86.944 Diritto di voto degli Svizzeri all'estero. Revisione
(CN 22.9.87, Stucky; CS 17.3.88)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

15 agosto 1990

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Koller
Il cancelliere della Confederazione, Buser



Compendio

All'origine della presente revisione sta una mozione del consigliere nazionale Stucky, accolta il 9 ottobre 1986, che incaricava il Consiglio federale di preparare una modificazione della legge federale del 19 dicembre 1975 (RS 161.5) sui diritti politici degli Svizzeri all'estero onde adeguare, nella misura del possibile, lo statuto di quest'ultimi a quello degli Svizzeri domiciliati nel Paese. Il Consiglio federale approva l'obiettivo della mozione e propone dunque le modificazioni enucleate nei punti seguenti:

- Secondo il diritto vigente, uno Svizzero all'estero può partecipare a elezioni e votazioni federali soltanto se viene a votare in Svizzera. Tenuto conto del principio costituzionale che accorda a tutti gli Svizzeri il diritto di voto e d'eleggibilità e del fatto che il Consiglio federale, il 12 aprile 1989, ha modificato la sua prassi concedendo agli stranieri residenti in Svizzera il diritto di partecipare per corrispondenza a elezioni e votazioni nel loro Paese d'origine, occorre permettere agli Svizzeri all'estero di votare per corrispondenza dal loro Paese di domicilio. Va tuttavia mantenuta la possibilità del voto personale all'urna o per rappresentanza, nella misura in cui il diritto cantonale l'ammetta.*
- L'esperienza ha mostrato che il sistema in vigore pone problemi amministrativi non trascurabili a una parte dei Comuni di voto. Sembra dunque razionale dare ai Cantoni la possibilità di centralizzare tutta l'organizzazione legata all'esercizio dei diritti politici degli Svizzeri all'estero e così sgravare il Comune di voto (Comune d'origine o di domicilio) da tutti i compiti amministrativi.*
- Secondo la revisione proposta, il materiale di voto sarà spedito direttamente agli Svizzeri all'estero ed essi potranno rispedirlo nello stesso modo, senza la mediazione di una rappresentanza svizzera, al Comune d'origine o di domicilio o al servizio centrale previsto dal diritto cantonale.*

Lista delle abbreviazioni

BU	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
CS	Consiglio degli Stati
CN	Consiglio nazionale
Cost	Costituzione della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874 (RS 101)
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
FF	Foglio federale
LDPSE	Legge federale del 19 dicembre 1975 sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (RS 161.5)
LDP	Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.1)
ODPSE	Ordinanza del 25 agosto 1976 sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (RS 161.51)
RU	Raccolta ufficiale del diritto federale
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

Messaggio

- 1** **Parte generale**
- 11** **Situazione iniziale**
- 111** **Diritto in vigore**

Dal 1848, data della prima Costituzione federale, il diritto di prendere parte alle elezioni e votazioni federali è uno degli aspetti che stanno più a cuore delle organizzazioni e associazioni di Svizzeri all'estero. Da allora, la questione è stata continuamente sollevata nelle riunioni e conferenze di questi nostri connazionali.

Un primo passo in questo senso è stato fatto il 16 ottobre 1966 con l'accettazione, da parte del popolo e dei Cantoni, di un nuovo articolo costituzionale 45^{bis} che ha autorizzato la Confederazione a «promuovere le relazioni degli Svizzeri dell'estero tra loro e con la patria» (cpv. 1) «e a dare le disposizioni necessarie a disciplinare i loro diritti e doveri, segnatamente circa l'esercizio dei loro diritti politici (...)» (cpv. 2). Su questo articolo costituzionale si fonda d'altronde la legge federale del 19 dicembre 1975 (RS 161.5) sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (LDPSE), oggetto della presente revisione, che, dal 1977, permette agli Svizzeri all'estero di esercitare i diritti politici a condizione che lo facciano in Svizzera (art. 1 LDPSE). Finora, in virtù dell'articolo 7a LDPSE, è ammessa una sola deroga a questa disposizione: i funzionari e impiegati della Confederazione in servizio all'estero sono autorizzati a votare per corrispondenza.

112 Lavori preparatori in vista della revisione e interventi parlamentari

All'epoca, la scelta di obbligare i nostri concittadini a venire in Svizzera per partecipare alle votazioni fu dettata da considerazioni di reciprocità, per tener conto cioè della situazione degli stranieri domiciliati in Svizzera che, prima del 12 aprile 1989, non erano autorizzati a prender parte alla vita politica del loro Paese d'origine a partire dalla Svizzera.

Così, secondo il diritto in vigore, uno Svizzero all'estero deve venire in Svizzera per partecipare alle elezioni e votazioni federali, nonché per firmare le iniziative federali e le domande di referendum. Tuttavia, per facilitarli l'esercizio dei diritti politici, la legge gli dà la possibilità di indicare alla rappresentanza svizzera competente uno dei Comuni d'origine o di precedente domicilio in cui il suo suffragio sarà conteggiato (Comune di voto). Inoltre, egli può designare un Comune di presenza nel quale ritirare il materiale di voto. Da qui può recarsi nel Comune di voto per partecipare direttamente allo scrutinio oppure votare per corrispondenza da un qualsiasi punto della Svizzera.

Siccome questo sistema sfavorisce parecchi Svizzeri all'estero molto lontani dalla madrepatria e poco abbienti, che non possono dunque venire in Svizzera

a ciascuna delle numerose votazioni, da più parti si è incessantemente rivendicato, per i nostri connazionali all'estero, un ampliamento delle possibilità di esercitare i diritti politici. Il 22 settembre 1977 è stata sollevata per la prima volta la questione della concessione del diritto di voto per corrispondenza ai coniugi di funzionari in servizio all'estero (interrogazione ordinaria Bauer-Lagier n. 77.754 e nostra risposta negativa, cfr. BU 1977 CN 175). Tre anni dopo, il nostro Collegio è stato invitato dai postulati Alder (80.490, cfr. BU 1980 CN 1687) e Generali (80.498, cfr. BU 1980 CS 697 s.) ad esaminare il problema inverso, vale a dire la possibilità per gli stranieri in Svizzera di prendere parte alle elezioni e votazioni del loro Paese d'origine.

Considerati i numerosi interventi emananti sia dal Parlamento sia dalle organizzazioni e associazioni di Svizzeri all'estero, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha poi istituito, d'intesa con il Dipartimento federale di giustizia e polizia e con la Cancelleria federale, un gruppo di lavoro interdipartimentale «Diritti politici degli Svizzeri all'estero e degli stranieri in Svizzera» che, dal febbraio 1980 al 1982, si è occupato della liberalizzazione dell'esercizio dei diritti politici. Il 27 agosto 1980, abbiamo deciso che un allentamento della prassi relativa all'esercizio in Svizzera dei diritti politici esteri degli stranieri viventi in Svizzera poteva essere preso in considerazione soltanto contemporaneamente a un allentamento della legislazione sull'esercizio dei diritti politici da parte degli Svizzeri all'estero.

In seguito, sono stati presentati altri interventi parlamentari: Le due interrogazioni ordinarie Müller-BE (81.630, cfr. BU 1981 CN 928) e Crevoisier (81.616, cfr. BU 1981 CN 928 s.) del marzo 1981, nonché l'interpellanza Alder (83.496, cfr. BU 1983 CN 1544 s.) del giugno 1983 riproponevano ancora una volta la questione del diritto di voto degli stranieri viventi in Svizzera. Il 18 giugno 1981, siamo stati incaricati dalla mozione Bacciarini (81.432, trasformata in postulato; cfr. BU 1981 CN 1306 s.) di riesaminare la questione del diritto di voto degli Svizzeri all'estero.

Nel frattempo, i lavori concernenti i diritti politici degli Svizzeri all'estero erano avanzati a un punto tale che il capo del DFAE decise, il 5 marzo 1982, in applicazione del numero 3 delle nostre direttive del 6 maggio 1970 sulla procedura preliminare in materia di legislazione (FF 1970 I 753-759), di creare una commissione di studio «Diritti politici degli Svizzeri all'estero», composta di rappresentanti delle amministrazioni cantonali e comunali, dell'amministrazione federale (Cancelleria federale, DFAE, Dipartimento federale di giustizia e polizia) nonché del Segretariato degli Svizzeri all'estero e della Nuova società elvetica. Detta commissione aveva il mandato di esaminare se i progetti elaborati dal gruppo di lavoro interdipartimentale fossero realizzabili.

La commissione ha riassunto i risultati delle sue deliberazioni nel rapporto del 10 marzo 1983, cui erano allegati avamprogetti di revisione della LDPSE e dell'ordinanza relativa.

Esaminati questi documenti, il 18 maggio 1983 abbiamo autorizzato il DFAE ad eseguire una procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati. Il progetto di revisione era incentrato sulla concessione del diritto di voto per corrispondenza a tutti gli Svizzeri all'estero.

Siccome i pareri espressi erano molto contrastanti, il 10 giugno 1985 decidemmo di rinunciare all'elaborazione di un messaggio e di un progetto di revisione della legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (cfr. rapporto di gestione 1985, p. 21 e 43).

Nonostante questa decisione, la questione della liberalizzazione del diritto di voto e di eleggibilità degli Svizzeri all'estero non era liquidata. Già il 26 settembre 1985, gli onorevoli Gautier e Bauer, con un'iniziativa parlamentare, domandavano di nuovo l'introduzione del voto per corrispondenza per i coniugi dei funzionari e impiegati della Confederazione (85.239 e 85.240, cfr. BU 1986 CN 1012-1019, CS 380-383, FF 1987 II 709-715, III 73 s.); questa riforma è entrata in vigore il 1° marzo 1988 (RU 1988 353 s.; FF 1988 I 462).

Il 9 ottobre 1986, la mozione Stucky ci incaricava di rivedere la legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero in modo da permettere a questi ultimi di votare dal loro Paese di domicilio. Questa mozione è stata adottata dalle vostre Camere (cfr. BU 1987 CN 1104-1106, 1988 CS 113-116).

L'11 ottobre e il 18 dicembre 1986, un postulato Oehen (86.972, cfr. BU 1987 CN 1106 s.) e un'iniziativa parlamentare dello stesso autore (86.244, cfr. BU 1988 CN 1454-1458) domandavano, oltre a prescrizioni molto liberali in materia di pubblicazione, una liberalizzazione dell'esercizio dei diritti politici da parte degli Svizzeri all'estero.

Tuttavia, il diritto di voto per corrispondenza non poteva essere accordato agli Svizzeri all'estero sinché la Svizzera considerava incompatibile con i suoi diritti di sovranità il fatto di dare agli stranieri la possibilità di partecipare, dal suo territorio, alla vita politica del loro Paese d'origine.

Modificando la nostra prassi, il 12 aprile 1989 abbiamo nondimeno deciso di accordare agli stranieri siffatta possibilità. In tal modo, non soltanto ci conformavamo all'evoluzione osservata nella maggior parte dei Paesi europei (cfr. n. 5), ma creavamo anche le condizioni indispensabili affinché gli Svizzeri all'estero potessero esercitare i diritti politici a partire dal Paese di domicilio (principio di reciprocità).

Il 12 giugno 1989, riallacciandoci alla mozione Stucky, incaricavamo il DFAE d'elaborare un messaggio concernente la revisione della LDPSE. Decidevamo nel contempo di rinunciare a una nuova procedura di consultazione nella misura in cui il progetto di revisione restasse nei limiti delle riforme proposte durante la consultazione del 1983. Allora, le autorità, organizzazioni e ambienti consultati erano stati pregati di pronunciarsi su una proposta della commissione di studio che prevedeva l'invio diretto del materiale di voto da parte del Comune di voto agli Svizzeri all'estero e viceversa, senza dunque la mediazione delle nostre rappresentanze diplomatiche e consolari.

113 Argomenti pro e contro l'esercizio per corrispondenza dei diritti politici degli Svizzeri all'estero

Per quanto concerne la portata pratica del diritto di voto per corrispondenza degli Svizzeri all'estero i pareri possono divergere. A nostro modo di vedere, soprattutto considerazioni di principio parlano a favore di una tale riforma.

Anzitutto hanno grande importanza considerazioni d'ordine psicologico. In effetti, la revisione propostavi è intesa a dare agli Svizzeri all'estero la stessa possibilità degli Svizzeri viventi in Svizzera d'esercitare i diritti politici. In primo luogo, si tratta di assicurare un miglior rispetto del principio dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge (art. 4 Cost.), indipendentemente dal fatto che i nostri connazionali all'estero facciano uso o no del diritto di voto per corrispondenza; intendiamo in secondo luogo permettere a questi nostri compatrioti non soltanto di interessarsi alla vita politica svizzera, bensì anche di prendervi parte. Attualmente, una gran parte degli Svizzeri all'estero non può partecipare, per ragioni finanziarie e pratiche, alle votazioni organizzate nel nostro Paese in media tre volte all'anno. Questa situazione è urtante non soltanto perché un numero sempre più grande di nostri concittadini si reca all'estero per un periodo relativamente breve e determinato in anticipo, ma anche perché una gran parte di loro è molto ben informata sulla vita politica del nostro Paese e desidererebbe parteciparvi. Pertanto, non sarebbe molto sensato assuefare questi Svizzeri ad astenersi dalle votazioni e d'altra parte lamentarsi della mancanza d'interesse della popolazione per la vita politica svizzera.

Come abbiamo già rilevato, per tener conto del fatto che gli stranieri viventi in Svizzera non erano autorizzati a prender parte, dal nostro territorio, alle elezioni e votazioni del loro Paese d'origine, le autorità, nel 1975, hanno accordato agli Svizzeri all'estero soltanto il diritto di votare direttamente in Svizzera. Il 12 aprile 1989 abbiamo però modificato la prassi concedendo agli stranieri il diritto di voto per corrispondenza; sarebbe dunque urtante non accordare ai nostri compatrioti all'estero i diritti di cui godono già gli stranieri in Svizzera.

La commissione di studio non ha naturalmente ignorato che vi sono anche ragioni sfavorevoli all'esercizio dei diritti politici per corrispondenza.

Non è sempre facile, per gli Svizzeri all'estero, tenersi al corrente in modo completo sugli avvenimenti politici del nostro Paese e quindi formulare un giudizio competente. In merito, occorre tuttavia tener presente che persino in Svizzera un gran numero di persone s'interessano soltanto marginalmente alla vita politica interna e che in generale soltanto due quinti dell'elettorato si danno la pena di recarsi alle urne. Precisiamo d'altronde che nessun cittadino è obbligato a votare se non si sente in grado di pronunciarsi.

In questi ultimi tempi si è inoltre rivolta un'attenzione sempre più grande ai problemi dell'informazione degli Svizzeri all'estero (tra l'altro durante l'ultima riunione degli Svizzeri all'estero svoltasi a Locarno dal 25 al 27 agosto 1989). Così, il 13 settembre 1989 abbiamo incaricato la Cancelleria federale di istituire un gruppo di lavoro «Informazione degli Svizzeri all'estero» che ha indagato sulle diverse possibilità in materia e presentato raccomandazioni (v. cap. 14).

Per diverse ragioni non sarà d'altronde sempre possibile inviare in tempo utile il materiale di voto a tutti gli Svizzeri all'estero desiderosi di partecipare alle votazioni ed elezioni.

La revisione sottopostavi non deve essere una ricompensa per gli Svizzeri all'estero rispettosi dei loro doveri civici, ma piuttosto una decisione di principio.

Analogamente a quanto deciso il 12 aprile 1989 per gli stranieri che vivono in Svizzera, si tratta di dare a tutti gli Svizzeri che si interessano alla vita politica del Paese, ma che non vivono in Svizzera, la possibilità di partecipare dall'estero.

12 Problemi principali

121 Introduzione ed effetti del diritto di voto per corrispondenza

Per procurarci altri elementi di decisione, nel marzo 1981 il DFAE ha realizzato un sondaggio tra gli Svizzeri all'estero. Un questionario inserito nella «Rivista svizzera», inviato a tutti gli Svizzeri all'estero immatricolati, domandava loro di manifestare l'interesse o meno a partecipare alle elezioni e votazioni federali.

Sono pervenuti in totale 6 334 questionari compilati. La grande maggioranza dei partecipanti (89,99%) si è pronunciata in favore di una liberalizzazione dell'esercizio del diritto di voto dall'estero. Dei due sistemi di voto presi in considerazione uno, il voto per corrispondenza, è stato scelto dal 45,9 per cento delle risposte, l'altro, il voto diretto alla sede di una rappresentanza svizzera, dal 20,69 per cento.

Il sondaggio realizzato nel 1981 ha permesso di censire circa 10 000 Svizzeri all'estero interessati a prender parte alle votazioni (questa cifra comprende sia gli Svizzeri all'estero già iscritti in un catalogo elettorale, sia quelli che hanno risposto al questionario).

Benché una percentuale molto debole (2,45%) di Svizzeri all'estero immatricolati abbia partecipato al sondaggio, il numero dei partecipanti, vale a dire 6 334 (senza dimenticare gli Svizzeri all'estero già iscritti in un catalogo elettorale), documenta l'interesse considerevole che i nostri concittadini all'estero nutrono per la vita politica del Paese. Dal 1981, il numero degli Svizzeri all'estero è passato da 354 232 a 402 785 (secondo una statistica periodica pubblicata l'ultima volta nel 1989) e quello degli Svizzeri all'estero che hanno domandato di esercitare i diritti politici da 4 901 a 456 025, cifra registrata durante la votazione del 26 novembre 1989. Questi dati e i numerosi interventi sia di privati sia di associazioni di Svizzeri all'estero, nonché della Nuova società elvetica, provano incontestabilmente un interesse crescente per il diritto di voto per corrispondenza. È inoltre interessante rilevare la percentuale con la quale, nel sondaggio del 1981, il voto per corrispondenza è stato preferito al voto diretto presso una rappresentanza svizzera.

Estrapolando dalla proporzione elettori/popolazione totale della Svizzera, si può ritenere che potenzialmente gli Svizzeri all'estero con diritto di voto siano oggi circa 250 000. Tuttavia, soltanto 12 437, dunque appena il 5 per cento, si sono iscritti nei cataloghi elettorali e hanno così dimostrato il loro interesse per la politica svizzera.

L'obiezione secondo la quale la concessione del diritto di voto per corrispondenza e il numero di «nuovi elettori» che ne risulterebbe modificherebbero il volto politico della Svizzera non è pertinente. Anche esperienze estere hanno mostrato che soltanto una piccola percentuale di elettori domiciliati all'estero, come d'altronde i loro concittadini in patria, partecipa alle votazioni. A titolo

di paragone rileviamo che nel 1981 soltanto il 7 per cento dei Francesi all'estero aveva partecipato alle elezioni in Francia e che nel 1988 un sondaggio realizzato dalla RFG ha mostrato che soltanto il 10 per cento dei Germanici all'estero si erano recati quell'anno alle urne. Eppure, in questi due Stati non si vota tre volte all'anno come in Svizzera, bensì soltanto una volta ogni quattro anni e a partire da liste di candidati poco complesse. Si noti inoltre che questo ritmo quadriennale aumenta di molto l'interesse per le elezioni. Anche con una partecipazione del 10 per cento soltanto 25 000 Svizzeri all'estero parteciperebbero dunque alle votazioni ed elezioni.

Infine, occorre tener presente che circa i due terzi degli Svizzeri all'estero hanno doppia cittadinanza e che parecchi di loro preferiscono impegnarsi nella vita politica del Paese di domicilio, nella misura in cui quest'ultimo vieti loro di partecipare alla vita politica di un secondo Stato.

I dati a disposizione dell'amministrazione non permettono di determinare l'età degli Svizzeri all'estero. Anche con un tasso di partecipazione alle urne estremamente debole del 25 per cento, in Svizzera più di 1 milione di elettori si recherebbe alle urne. Tenuto conto di una tale superiorità numerica, è escluso che i 25 000 Svizzeri all'estero votanti per corrispondenza possano esercitare una sensibile influenza sulle nostre strutture politiche.

122 Condizioni personali

122.1 Immatricolazione

La revisione della LDPSE non modificherà affatto le condizioni personali per poter essere iscritti nel catalogo elettorale come Svizzeri all'estero. Il richiedente dovrà dunque soddisfare le tre condizioni seguenti: possedere la cittadinanza svizzera; non essere domiciliato in Svizzera; essere immatricolato presso la rappresentanza svizzera competente.

Per il resto, come per gli Svizzeri domiciliati nel Paese, sono applicabili le disposizioni dell'articolo 74 Cost.

122.2 Svizzeri con doppia cittadinanza

Nel quadro dei lavori di revisione si era esaminato se occorresse distinguere nella legge tra due categorie di Svizzeri all'estero: quelli rimasti unicamente Svizzeri e quelli con doppia cittadinanza.

La questione era già attuale nel 1975 quando si trattò di accordare agli Svizzeri all'estero il diritto di votare direttamente in Svizzera. Gli argomenti allora invocati sono ancora pertinenti; li ricordiamo brevemente. Mentre nel 1950 il 30 per cento soltanto delle persone immatricolate presso le nostre rappresentanze all'estero aveva doppia cittadinanza, tale percentuale era già del 50 per cento nel 1975 e oggi supera il 60 per cento. La nostra legislazione, in particolare la recente revisione della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (RU 1987 1665, entrata in vigore il 1° aprile 1987), ha essenzialmente contribuito a questa evoluzione. Tenuto conto di questa situazione di fatto e

giuridica, la commissione precitata ha esaminato tre soluzioni possibili: l'esclusione di tutti gli Svizzeri all'estero con doppia cittadinanza; l'esclusione di determinate categorie dei medesimi; l'ammissione incondizionata di tutti gli Svizzeri con doppia cittadinanza.

L'esclusione globale di *tutti gli Svizzeri all'estero con doppia cittadinanza* condurrebbe a una disparità di trattamento tra gli Svizzeri all'estero che sarebbe non soltanto contraria allo spirito e all'obiettivo della legge sulla cittadinanza, bensì anche lesiva del principio dell'uguaglianza di cui all'articolo 4 Cost.: gli Svizzeri all'estero con doppia cittadinanza sarebbero infatti considerati a priori Svizzeri all'estero «di serie B». L'esperienza insegna che una doppia cittadinanza nulla prova quanto al grado di attaccamento alla Svizzera. Un'esclusione siffatta avrebbe inoltre per conseguenza che la legislazione da rivedere si applicherebbe ormai soltanto a una minoranza di Svizzeri all'estero.

L'esclusione parziale della categoria degli Svizzeri all'estero con doppia cittadinanza sarebbe pure discriminatoria, questa volta all'interno di questa stessa categoria. Inoltre, sia l'esclusione globale sia quella parziale sarebbero difficilmente praticabili poiché è impossibile tenere un controllo completo dei casi di pluricittadinanza.

Un altro fatto parla a favore della concessione incondizionata del diritto di voto per corrispondenza agli Svizzeri all'estero con doppia cittadinanza, ossia la loro assimilazione in Svizzera, per quanto concerne l'esercizio dei diritti politici, ai cittadini unicamente Svizzeri. Certamente non si potrebbe escludere l'eventualità poco soddisfacente che una persona con doppia cittadinanza eserciti il diritto di voto sia in Svizzera sia in un altro Stato. Tuttavia, l'esperienza nuovamente insegna che una persona con doppia cittadinanza vota normalmente nello Stato con cui ha i legami più stretti, sicché una certa selezione s'instaura da sé. Inoltre, determinati Stati vietano ai loro cittadini l'esercizio dei diritti politici in un altro Stato, pena la perdita dei diritti civili. Spetta quindi all'interessato valutare i rischi che corre qualora intenda esercitare i suoi diritti politici in Svizzera.

Riassumendo, prevalgono le considerazioni che si oppongono a una distinzione tra cittadini unicamente svizzeri e persone con doppia cittadinanza. Si può rinunciare pertanto a menzionare espressamente quest'ultime nella legislazione federale sui diritti politici.

123 Estensione dei diritti politici

123.1 Diritto di voto integrale

Due soluzioni potrebbero essere applicate alle votazioni sul piano federale: permettere agli Svizzeri all'estero di partecipare a tutte le votazioni ed elezioni, senza eccezione, oppure soltanto in determinati casi (per es. unicamente alle votazioni, escluse dunque le elezioni del Consiglio nazionale, o soltanto a votazioni concernenti determinati temi particolarmente importanti per loro).

Come già indicato nel nostro messaggio del 3 marzo 1975 (FF 1975 I 1295 ss.), sarebbe difficile stabilire criteri validi per i casi speciali. I testi sottoposti a votazione che concernono pure i nostri compatrioti all'estero sono numerosi. Se-

condo quali criteri si dovrebbe decidere il grado d'importanza delle votazioni per gli Svizzeri all'estero? Chi prenderebbe questa decisione?

Tenuto conto di queste difficoltà, sembra dunque sensato accordare agli Svizzeri all'estero il diritto di voto integrale.

123.2 Elettorato attivo

Già il diritto in vigore permette agli Svizzeri all'estero di partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale. Anche se l'articolo 17 LDP prevede che i seggi del Consiglio nazionale siano ripartiti tra i Cantoni secondo i risultati dell'ultimo censimento della popolazione residente, sicché non vengono contati gli Svizzeri che risiedono all'estero da lunga data, non vi è ragione di continuare a rifiutare agli Svizzeri all'estero il diritto di partecipare alle elezioni votando nel loro stesso Paese di domicilio.

All'atto dei lavori preparatori del presente progetto di revisione ci si era domandati a più riprese se non fosse sensato creare, per l'elezione del Consiglio nazionale, un ventisettesimo circondario elettorale riservato alla «Quinta svizzera». Una tale innovazione esigerebbe tuttavia una modificazione anche degli articoli 72 e 73 Cost.

Non vi è d'altronde alcuna ragione di vietare agli Svizzeri all'estero di firmare liste di candidati per le elezioni del Consiglio nazionale. Anzi, dovrebbero poter firmare all'estero non soltanto queste liste, ma anche quelle per iniziative e referendum. In altri termini, gli Svizzeri all'estero devono poter continuare a partecipare all'elettorato attivo federale senza restrizione alcuna.

123.3 Eleggibilità

Dalla fondazione della Confederazione, gli Svizzeri all'estero sono eleggibili al Consiglio nazionale, al Consiglio federale e al Tribunale federale. Differentemente da quanto vale per l'elettorato attivo, l'eleggibilità non è legata alla condizione del domicilio in Svizzera. Così, a più riprese, Svizzeri all'estero sono stati eletti al Consiglio federale (per es. Bernhard Hammer 1876-1890, Robert Haab 1918-1929 e Friedrich Traugott Wahlen 1959-1965). Abolire questo diritto, come d'altronde il diritto di voto, sarebbe non soltanto infondato, ma anche incostituzionale. Bisogna dunque continuare ad ammettere l'eleggibilità degli Svizzeri all'estero.

Contrariamente alle elezioni del Consiglio nazionale, rette dal diritto federale, le elezioni del Consiglio degli Stati sono di competenza dei Cantoni e sono quindi disciplinate dal diritto cantonale anche per quanto concerne gli Svizzeri all'estero.

123.4 Iniziativa popolare e referendum

Il diritto di firmare un referendum o un'iniziativa popolare intesa a rivedere parzialmente o totalmente la Costituzione federale è ancorato, per tutti i citta-

dini svizzeri, negli articoli 89 e 89^{bis}, nonché 120 e 121 Cost. D'altronde, questo diritto è espressamente menzionato nell'articolo 3 LDPSE. Esso è particolarmente caratteristico delle nostre istituzioni democratiche e deve quindi continuare ad essere riconosciuto agli Svizzeri all'estero anche se si introduce il voto per corrispondenza.

124 Questioni procedurali

La LDPSE enuncia soltanto principi generali; le questioni di procedura propriamente dette sono pertanto disciplinate in via d'ordinanza (cfr. n. 224).

124.1 Iscrizione

In linea di massima, tutti gli Svizzeri domiciliati all'estero sono tenuti a farsi immatricolare presso le nostre rappresentanze diplomatiche o consolari. Gli Svizzeri domiciliati in Paesi nei quali la Confederazione, a causa di circostanze particolari, non tiene alcuna rappresentanza possono farsi immatricolare presso una rappresentanza situata in un altro Stato. Gli Svizzeri domiciliati nel Liechtenstein non hanno bisogno d'immatricolazione.

Onde essere iscritti nel catalogo elettorale, i nostri concittadini all'estero sono tenuti a farne domanda — per scritto o recandosi personalmente — alla rappresentanza presso la quale sono immatricolati. Gli Svizzeri domiciliati nel Liechtenstein possono indirizzare la loro domanda al Servizio dei passaporti del Cantone di San Gallo. La rappresentanza esamina la domanda e la trasmette al Comune di voto o all'ufficio cantonale centrale scelto dal richiedente (cfr. n. 124.2), che procederà all'iscrizione nel catalogo elettorale se il richiedente soddisfa le condizioni all'uopo. Continueranno ad essere retti dal diritto cantonale la tenuta del catalogo elettorale nonché il rilascio dell'attestato del diritto di voto che permette agli Svizzeri all'estero di partecipare, dal loro Paese di domicilio, alle elezioni e votazioni in Svizzera. Secondo il Comune o il Cantone interessato, tale attestato è allestito ad ogni scrutinio o periodicamente.

Se il sistema del diritto di voto per corrispondenza, che a tutt'oggi vale soltanto per gli agenti della Confederazione in servizio all'estero e per i loro coniugi (art. 12 ODPSE), sarà esteso a tutti gli Svizzeri all'estero, occorrerà chiarire se ci si possa accontentare di una sola e unica iscrizione o se occorra obbligare gli Svizzeri all'estero a ripetere questo passo a intervalli regolari. Un confronto con altri Paesi mostra che alcuni Stati limitano il diritto di voto dei loro cittadini all'estero non soltanto dal punto di vista materiale, bensì anche formale: l'Australia, per esempio, accorda il diritto di voto unicamente ai cittadini che soggiornano all'estero per meno di tre anni; gli Stati Uniti, unicamente ai cittadini che erano domiciliati sul territorio nazionale prima di stabilirsi all'estero; la RFG limita la validità di questo diritto a dieci anni a contare dalla partenza all'estero; infine, la Danimarca ammette il voto dei cittadini che soggiornano soltanto temporaneamente all'estero.

Secondo il diritto attuale, l'iscrizione di uno Svizzero all'estero nel catalogo elettorale del Comune di voto o dell'ufficio cantonale vale per tutta la durata della permanenza all'estero. Mentre limitazioni materiali del diritto di voto non entrano in linea di conto, sembra per contro indicato, per ragioni pratiche, obbligare lo Svizzero all'estero a confermare la sua domanda ogni due anni e a manifestare così il perdurare del suo interesse per la vita politica svizzera. Questa soluzione permetterebbe di evitare che egli domandi unicamente pro forma l'iscrizione nel catalogo elettorale e vi resti iscritto per anni senza però mai esercitare i diritti politici, con conseguente lavoro e spese inutili per il Comune di voto o l'ufficio cantonale che dovrebbe continuare a mandargli il materiale di voto.

124.2 Comune di voto

Secondo il diritto vigente, lo Svizzero all'estero che intende esercitare i diritti politici deve farne domanda a uno dei suoi Comuni d'origine o di precedente domicilio tramite una rappresentanza diplomatica o consolare. Questo disciplinamento solleva le due questioni seguenti: nell'ipotesi in cui si introducesse il voto per corrispondenza per gli Svizzeri all'estero, si dovrebbe dar loro la possibilità di scegliere ancora uno dei Comuni d'origine o di precedente domicilio? Il sistema attuale, che funziona unicamente per il tramite dei Comuni (domande d'iscrizione e iscrizione degli Svizzeri all'estero nel catalogo elettorale, spedizione del materiale di voto al Comune di presenza, informazione di altri eventuali Comuni, spoglio dei voti, ecc.) continuerà ad essere soddisfacente?

L'esperienza ha mostrato che questo sistema causa difficoltà sia a determinati Svizzeri all'estero sia a numerosi Comuni. In effetti, se uno Svizzero all'estero ha parecchi Comuni d'origine e intende esercitare il diritto di voto in uno dei suoi precedenti Comuni di domicilio e desidera per di più ritirare il materiale di voto in un altro Comune di presenza, non risulta più chiaramente quale sia il Comune in cui ha diritto di votare né pertanto a quali autorità convenga fornire le informazioni supplementari richieste.

In occasione del sondaggio organizzato nel 1981, la maggioranza degli Svizzeri all'estero che avevano risposto al questionario (3150) si era dichiarata favorevole all'opzione «Comune d'origine», mentre la minoranza (2587) aveva dato la preferenza alla soluzione «Comune di precedente domicilio».

Una limitazione della scelta al Comune d'origine non ci sembra tuttavia molto sensata, anche se contribuirebbe a semplificare il sistema attuale. Nel caso in cui si conferisse il diritto di voto per corrispondenza agli Svizzeri all'estero per le votazioni ed elezioni federali, non è escluso che gradualmente i Cantoni ed eventualmente i Comuni farebbero altrettanto. Nelle votazioni ed elezioni cantonali e comunali, come pure nelle elezioni del Consiglio nazionale, è determinante la conoscenza della politica locale, quindi quella del Comune di precedente domicilio e non del Comune d'origine con il quale gli Svizzeri all'estero non hanno spesso più legami.

Si pone inoltre la questione se i Comuni debbano continuare a organizzare l'esercizio dei diritti politici da parte degli Svizzeri all'estero o se, al contrario,

non si semplificherebbe alquanto il sistema creando a livello cantonale un organo centrale incaricato di compiti siffatti (non va dimenticato che in particolare i piccoli Comuni sono oggigiorno amministrativamente sovraccarichi di lavoro).

Nell'autunno 1989, undici Cantoni (Berna, Zurigo, San Gallo, Basilea Città, Zugo, Grigioni, Neuchâtel, Giura, Ginevra, Vaud e Ticino) nei quali vota una forte percentuale di Svizzeri all'estero sono stati consultati in modo informale sulla seconda possibilità (il 12 giugno 1989 avevamo rinunciato a organizzare una nuova consultazione a condizione tuttavia che il progetto restasse nei limiti delle riforme proposte nel corso della consultazione del 1983). Due Cantoni soltanto, ancorché tra i più grandi (Zurigo e Berna), si sono opposti per principio a un nuovo disciplinamento che, a loro dire, avrebbe comportato un sovraccarico eccessivo soprattutto all'atto delle elezioni del Consiglio nazionale. Per il Ticino, le difficoltà non risiedono tanto nell'aumento di lavoro, quanto nel fatto che la costituzione cantonale accorda già agli Svizzeri all'estero il diritto di partecipare alle elezioni e votazioni non soltanto sul piano cantonale, bensì anche *comunale*. In tali condizioni, se si adottasse la nuova disposizione concernente la creazione di un ufficio centrale cantonale, il Ticino dovrebbe rivedere tutto il sistema applicabile al voto degli Svizzeri all'estero.

Negli altri Cantoni, l'adozione del nuovo sistema e il relativo sovrappiù di lavoro (tenuta di un registro speciale per gli Svizzeri all'estero, spedizione del materiale di voto, conteggio delle schede elettorali) non sembra preoccupare i dipartimenti interessati, tra l'altro poiché dispongono già di efficienti infrastrutture informatiche.

In occasione dell'inchiesta surriferita si è esaminato da vicino il sistema di Ginevra. Questo Cantone, che conta circa 3000 Svizzeri all'estero iscritti nel catalogo elettorale - di gran lunga la quota più elevata in Svizzera - e che d'altra parte annovera un numero molto esiguo di Comuni, ha già istituito un organo centrale incaricato di tutte le operazioni in rapporto con l'esercizio del diritto di voto degli Svizzeri all'estero. I Comuni non hanno più alcuna competenza in materia.

Anche se la creazione di un organo centrale cantonale semplificherebbe per più di un aspetto il sistema attuale, emergono questioni pratiche non trascurabili, tra l'altro in merito a un'eventuale introduzione del diritto di voto degli Svizzeri all'estero anche a livello cantonale e comunale o relativamente alla possibilità di firmare iniziative e domande di referendum.

Tenuto conto di queste questioni, nonché del fatto che occorre badare alle diversità cantonali, ci sembra sensato lasciare ai Cantoni la facoltà di decidere circa la creazione di un ufficio centrale cantonale. I Cantoni che ritengono realizzabile una tale centralizzazione saranno liberi di prevedere nel capoluogo o in un'altra città di loro scelta un ufficio centrale che riprenda i compiti attuali dei Comuni di voto. Questo ufficio terrà un registro degli Svizzeri all'estero, spedisce il materiale di voto e procederà allo spoglio dei voti. Tuttavia, fintanto che una centralizzazione siffatta non sarà stata realizzata, gli Svizzeri all'estero dovranno poter continuare a esercitare i loro diritti politici nel Comune di voto.

L'introduzione del voto per corrispondenza rende d'altronde superflua la scelta di un Comune di presenza.

124.3 Spedizione del materiale di voto

Inevitabilmente, si pone però la questione del modo di spedizione del materiale di voto, onde permettere agli Svizzeri all'estero di partecipare per tempo alle votazioni.

L'articolo 11 LDP dispone che il testo sottoposto a votazione e le spiegazioni che l'accompagnano devono essere trasmessi agli elettori almeno tre mesi prima della data dello scrutinio; per le elezioni del Consiglio nazionale questo termine è addirittura di 10 giorni soltanto (art. 33 LDP). Si può sin d'ora affermare che con questo sistema determinati Svizzeri all'estero non potranno ricevere il materiale di voto in tempo utile o, per lo meno, non saranno in grado di far pervenire per tempo le schede al Comune di voto o all'ufficio cantonale.

Prolungare i termini suddetti è impossibile: si rimetterebbe in dubbio la coerenza del sistema elettorale che tiene unicamente conto della realtà indigena. Sarebbe per esempio sproporzionato esigere dai partiti e dalle organizzazioni che anticipino notevolmente i termini fissati nell'articolo 21 LDP per la consegna delle liste elettorali al governo cantonale. A questa conclusione è pervenuta, nel settembre 1988, anche la commissione di studio incaricata di preparare la revisione parziale della legislazione sui diritti politici. D'altronde, nel corso della procedura di consultazione svoltasi nel 1989 una maggioranza relativa si era pronunciata contro una proroga dei termini. La proposta di posticipare le date delle elezioni ha sollevato un'opposizione ancora maggiore.

È difficile determinare il tempo occorrente per un invio postale ordinario all'estero. Nello Stato attuale delle cose, occorre tuttavia supporre che, per Svizzeri viventi in regioni e Paesi lontani, vi saranno ritardi nella ricezione del materiale di voto o nella sua rispedizione in Svizzera. Siccome la Svizzera non può garantire il buon funzionamento delle poste estere, gli Svizzeri all'estero devono correre essi stessi il rischio di ricevere in ritardo il materiale. Non va però dimenticato che più della metà degli Svizzeri all'estero sono concentrati in Europa e che sono loro soprattutto che si interessano della vita politica del nostro Paese. Infine, è molto probabile che nei Paesi europei gli Svizzeri all'estero ricevano il materiale di voto per tempo e siano in grado di rispedirlo in tempo utile al Comune di voto o all'ufficio centrale.

Considerate queste difficoltà, si è pure ponderata la possibilità di spedire il materiale di voto per il tramite delle rappresentanze svizzere all'estero. Tuttavia, una forte percentuale di Svizzeri all'estero consultati durante l'inchiesta del 1983 ha respinto questa soluzione preferendole quella di un recapito diretto del materiale di voto. Questo risultato collima coll'idea secondo la quale qualsiasi intermediazione rallenterebbe inutilmente le operazioni di spedizione e di rispedizione del materiale di voto, tanto più che parecchie rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere non dispongono di attrezzature informatiche né del personale necessario.

124.4 Iniziativa popolare e referendum

Siccome il nuovo disciplinamento proposto permetterà di partecipare per corrispondenza alla vita politica svizzera, gli Svizzeri all'estero devono poter pure firmare dal loro Paese di domicilio le domande di referendum e le iniziative federali. Le liste porteranno il nome del Comune di voto o del luogo designato dal diritto cantonale.

13 Risultati della procedura di consultazione

Basandoci sul rapporto della commissione di studio del 10 marzo 1983, il 18 maggio 1983 avevamo deciso di incaricare il DFAE di procedere presso i Cantoni, i partiti, le organizzazioni mantello dell'economia, la Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova società elvetica, la Fondazione per la collaborazione confederale, l'Associazione svizzera dei capi di servizio del controllo degli abitanti e della polizia degli stranieri, come pure presso altri ambienti e organismi interessati, a una consultazione vertente su due avamprogetti, vale a dire una legge intesa a facilitare il voto degli Svizzeri all'estero e l'ordinanza, corrispondentemente riveduta, sui diritti politici degli Svizzeri all'estero.

Tra l'altro ai partecipanti alla consultazione si era chiesto se il voto per corrispondenza dovesse o no richiedere la mediazione delle rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere.

Hanno risposto tutti i Cantoni e Semicantoni, nonché i partiti rappresentati nell'Assemblea federale. Due delle nove organizzazioni mantello consultate hanno rinunciato a rispondere (Lega svizzera dei contadini e Federazione dei sindacati padronali). Si sono inoltre espresse 24 organizzazioni, di cui alcune spontaneamente.

Di queste 24 organizzazioni, 21 (tra l'altro la Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova società elvetica, la Commissione federale per i problemi degli stranieri, l'Associazione bernese dei segretari comunali, il Consiglio municipale di Bienne e dieci associazioni di Svizzeri all'estero con sede in Francia) si sono pronunciate per il voto per corrispondenza diretto, vale a dire senza la mediazione delle rappresentanze diplomatiche o consolari; tre hanno optato in senso contrario (tra l'altro l'Associazione svizzera dei capi di servizio del controllo degli abitanti e della polizia degli stranieri e la Federazione svizzera dei patriati e delle corporazioni).

14 Cantoni (Berna, Uri, Zugo, Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Vallese e Ginevra) si sono dichiarati favorevoli al voto per corrispondenza diretto. Obvaldo, Grigioni e Giura hanno dato la preferenza al voto per corrispondenza con la mediazione delle rappresentanze svizzere all'estero. Infine, 9 Cantoni (Zurigo, Lucerna, Svitto, Nidvaldo, Glarona, Friburgo, Sciaffusa, San Gallo e Neuchâtel) hanno respinto la liberalizzazione e domandato il mantenimento dell'esercizio del diritto di voto direttamente in Svizzera.

Dei sette partiti che hanno risposto, due (democratico-cristiani e liberali) hanno accolto le proposte con determinate riserve; l'Azione nazionale, per contro, si

è dichiarata favorevole al voto per corrispondenza soltanto per le modificazioni costituzionali. Il Partito radicale democratico ha domandato studi complementari, mentre l'Unione democratica di centro ha respinto il tenore del progetto di revisione della legge. L'Anello degli indipendenti si è espresso a favore del voto per corrispondenza a condizione tuttavia che si crei un circondario elettorale speciale per gli Svizzeri all'estero; infine, il Partito socialista ha domandato che si sospendano i tentativi di riforma del sistema.

I pareri delle organizzazioni mantello sono stati contrastanti: tre positivi (Unione sindacale svizzera, Federazione svizzera dei sindacati cristiani e Unione svizzera dei sindacati liberi) e quattro negativi (Unione svizzera delle arti e mestieri, Vorort, Federazione delle società svizzere degli impiegati, Unione centrale dei datori di lavoro svizzeri).

La consultazione verteva parimenti sulla questione se il voto per rappresentanza, nella misura in cui il diritto cantonale lo preveda, dovesse essere ammesso anche per gli Svizzeri all'estero. Una sola risposta è stata qui affermativa (Turgovia); sei, per contro, negative (Berna, Zugo, PDC, Unione svizzera dei sindacati liberi, Federazione svizzera delle donne protestanti, Federazione svizzera dei patriziati e delle corporazioni). Va però tenuto presente che la maggioranza dei Cantoni non ammette il voto per rappresentanza in materia cantonale.

Nel 1985 abbiamo preso conoscenza dei risultati della consultazione e constatato che le opinioni circa l'opportunità di accordare agli Svizzeri all'estero il diritto di voto per corrispondenza erano contrastanti. Tra i principali argomenti contro una liberalizzazione del sistema citiamo lo svuotamento del principio di domicilio, l'informazione lacunosa degli Svizzeri all'estero sulla vita politica del nostro Paese, la mancanza di coinvolgimento degli Svizzeri all'estero nella vita politica svizzera, gli effetti indesiderabili della liberalizzazione sul disciplinamento del diritto di voto a livello comunale e cantonale. Considerato questo risultato, il 10 giugno 1985 decidemmo di rinunciare a far elaborare il messaggio sul progetto di revisione della LDPSE. Precisavamo tuttavia che non intendevamo abbandonare definitivamente la revisione, ma che al contrario occorreva continuare a studiare l'opportunità di liberalizzare l'esercizio del diritto di voto degli Svizzeri all'estero.

In effetti la questione riacquistò attualità il 17 marzo 1988, data in cui il Consiglio degli Stati, dopo il Consiglio nazionale, adottò la mozione Stucky che ci incaricava di elaborare un disegno di legge in materia. La situazione degli Svizzeri all'estero si modificò fundamentalmente il 12 aprile 1989, quando decidemmo di accordare agli stranieri in Svizzera il diritto di partecipare per corrispondenza alle elezioni e votazioni del loro Paese d'origine e risultò quindi necessario assicurare parità di trattamento tra questi ultimi e gli Svizzeri all'estero.

Se la procedura di consultazione aveva fatto risaltare divergenze d'opinione, la soluzione proposta dalla commissione di studio non era però stata contestata quanto alla sua fondatezza obiettiva. Il 12 giugno 1989, abbiamo pertanto deciso di riprendere l'essenziale del progetto di legge del 10 marzo 1983, elaborato dalla commissione di studio, e di rinunciare ad aprire una nuova consultazione.

14 **Informazione degli Svizzeri all'estero**

Per l'informazione la prospettata estensione dei diritti politici degli Svizzeri all'estero costituisce una sfida considerevole sia quantitativa sia qualitativa. Non è sufficiente potenziare il flusso d'informazione verso la Quinta Svizzera: occorre impostarlo in modo da permettere una formazione autonoma della volontà e dell'opinione, poggiante su ampie basi e ben ragguagliata. Il mandato d'informazione ancorato nell'articolo 8 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione (RS 172.010) deve pertanto applicarsi anche agli Svizzeri all'estero, come del resto anche l'articolo 11 capoverso 2 LDP, secondo il quale ai testi in votazione dev'essere allegata una breve e oggettiva spiegazione del nostro Collegio, che tenga conto anche delle opinioni di importanti minoranze.

Inviare i nostri commenti sulle votazioni non è però sufficiente per rispondere pienamente ai diritti all'informazione degli Svizzeri all'estero. Prevediamo pertanto di sviluppare i canali d'informazione già attualmente sovvenzionati dalla Confederazione. Si tratta anzitutto della «Rivista svizzera», rispettivamente di una delle sue riviste consorelle recapitate a tutti gli Svizzeri maggiorenni immatricolati presso una rappresentanza svizzera all'estero, e di Radio svizzera internazionale. Della Rivista svizzera, attualmente trimestrale, dovranno uscire otto numeri all'anno, affinché gli Svizzeri all'estero possano essere maggiormente e regolarmente informati sulla vita politica della Svizzera e ricevano, prima delle votazioni, informazioni attuali sui testi in votazione, sulle parole d'ordine e sui pareri. Questa innovazione causa un raddoppiamento delle spese della Confederazione per questa rivista pubblicata in cinque lingue e circa 255 000 esemplari. L'importo previsto sale quindi a circa 2,5 milioni di franchi. Dal canto suo, «Radio svizzera internazionale» è pronta a prodigare un'attenzione ancora maggiore alle sue trasmissioni politiche in rapporto all'introduzione del diritto di voto per corrispondenza degli Svizzeri all'estero e in particolare, prima delle votazioni, a contribuire, come le altre reti della SSR, alla formazione della volontà degli ascoltatori all'estero con dibattiti in contraddittorio, commenti, presentazione dei testi in votazione ecc. Questi compiti supplementari di Radio svizzera internazionale vengono già indennizzati con contributi della Confederazione.

Oltre a questi due importanti canali d'informazione che hanno dato buoni risultati dovranno essere prese in considerazione altre forme di informazione degli Svizzeri all'estero. Si pensa soprattutto a una loro informazione basilare sul nostro sistema politico, nonché alla possibilità di trasmissioni sulle votazioni per mezzo di programmi internazionali via satellite ai quali la SSR partecipa (TV5, 3-SAT e Olympus).

2 **Parte speciale**

21 **In generale**

La LDPSE continuerà a limitarsi a disposizioni applicabili alla situazione specifica degli Svizzeri all'estero; rileviamo d'altronde che ai medesimi è pure applicabile la legislazione federale sui diritti politici degli Svizzeri viventi in Patria.

22 Commento delle diverse disposizioni**221 Principio**
(art. 1)

Il nuovo principio secondo cui gli Svizzeri all'estero potranno votare per corrispondenza dall'estero è sancito nell'articolo 1. Di conseguenza, le schede elettorali inviate dall'estero saranno valide nella misura in cui saranno pervenute a destinazione l'ultimo giorno lavorativo precedente quello della votazione, prima della chiusura dell'ufficio di voto. Devono essere corrispondentemente adeguati gli articoli 5, 12, 38 e 49 LDP (n. II).

222 Comune di voto
(art. 5)

Gli Svizzeri all'estero che intendono esercitare i diritti politici devono, tramite la rappresentanza svizzera, informarne uno dei loro Comuni d'origine o di precedente domicilio, che si incaricherà di mettere al corrente gli altri.

Se la ritiene attuabile, un Cantone potrà, per sgravare il Comune di voto, istituire un'organizzazione centrale, cui spetteranno la tenuta di un registro degli Svizzeri all'estero, la spedizione del materiale di voto, nonché lo spoglio dei voti.

223 Iscrizione
(art. 5a)

Finché mantiene il domicilio all'estero, lo Svizzero all'estero può farsi iscrivere nel catalogo elettorale del suo Comune di voto o dell'ufficio centrale designato dal diritto cantonale. Tuttavia, è tenuto a rinnovare l'iscrizione ogni due anni, per il tramite della rappresentanza svizzera. In tal modo, non soltanto manifesterà il suo reale interesse per la vita politica svizzera, ma contribuirà anche ad evitare lavori amministrativi inutili. Se non conferma il proprio interesse, perde il diritto di votare dall'estero fino alla presentazione di una nuova domanda intesa a testimoniare la rinascita dell'interesse in questione.

224 Linee fondamentali dell'ordinanza d'esecuzione

Esponiamo qui appresso l'essenziale delle nuove disposizioni da noi previste per l'ordinanza d'esecuzione della LDPSE.

1. Onde facilitare, nella misura del possibile, l'esercizio dei diritti politici la legge vigente dà agli Svizzeri all'estero la possibilità di scegliere, oltre a un Comune di voto, un Comune detto di «presenza», in cui possono ritirare il materiale di voto. Siccome, secondo la revisione prevista, quest'ultimo sarà spedito direttamente all'estero, nel Paese di domicilio, il criterio della presenza non ha più senso. Nella domanda si indicherà quindi soltanto uno dei Comuni d'origine o di precedente domicilio o eventualmente l'ufficio centrale designato dal diritto cantonale.

2. Lo Svizzero all'estero dovrà annunciare eventuali cambiamenti di domicilio due mesi prima del giorno della prossima votazione alla rappresentanza diplomatica o consolare, affinché quest'ultima possa informarne tempestivamente il Comune di voto o l'ufficio cantonale, che a sua volta metterà al corrente gli altri Comuni interessati.
3. I Cantoni annunciano la loro nuova organizzazione al DFAE, che invierà alle rappresentanze svizzere, per loro e anche per i nostri compatrioti all'estero, le liste dei Comuni e degli uffici cantonali competenti.
4. Le rappresentanze svizzere all'estero continueranno a svolgere una funzione di mediazione e trasmetteranno al Comune di voto o all'ufficio cantonale la domanda, nonché, ogni due anni, la conferma dell'iscrizione dello Svizzero all'estero, utilizzando un formulario speciale. Esse annunceranno pure le partenze, i trasferimenti di domicilio in Svizzera, nonché mancati rinnovi dell'iscrizione.
5. Il Comune di voto o l'ufficio centrale esaminerà se gli Svizzeri all'estero hanno diritto di voto e, in caso affermativo, li iscriverà nel catalogo elettorale; se del caso rilascerà loro l'attestato del diritto di voto.
6. Il materiale di voto sarà recapitato direttamente all'estero, ove occorra per via aerea. I costi d'invio del materiale all'estero dovranno essere sostenuti dal Comune di voto o dal Cantone. Per contro, l'invio delle schede elettorali dall'estero in Svizzera dovrà essere finanziato dagli Svizzeri all'estero medesimi.
7. Nella misura in cui soggiornano in Svizzera, gli Svizzeri all'estero potranno continuare a votare personalmente nel loro Comune di voto o presso l'ufficio centrale.
8. Per quanto concerne la procedura del voto per corrispondenza, sono parimenti applicabili le disposizioni della LDP.
9. Gli Svizzeri all'estero conservano il diritto di firmare iniziative e domande di referendum (cf. n. 123.4) su liste del Comune di voto. Se il diritto cantonale prevede un ufficio centrale, gli Svizzeri all'estero potranno firmare soltanto le liste designate dal diritto cantonale.

3 Ripercussioni

31 Ripercussioni finanziarie

311 Ripercussioni per la Confederazione

Secondo il servizio d'informatica del DFAE, la Confederazione dovrà sborsare circa 50 000 franchi per sopperire alle spese di retribuzione dei tre posti supplementari (3 persone/mese) di cui al numero 321, inclusi diversi lavori di assistenza.

Altre ripercussioni finanziarie per la Confederazione potrebbero derivare dall'assunzione di personale supplementare presso le nostre rappresentanze all'estero qualora, contro qualsiasi previsione, il numero delle domande di iscrizione in catalogo degli Svizzeri all'estero dovesse risultare considerevole.

Il potenziamento dell'informazione degli Svizzeri all'estero e in particolare la pubblicazione più frequente della Rivista svizzera (otto numeri all'anno invece di quattro) comporteranno per la Confederazione una maggior spesa di 1,3 milioni di franchi (aumento da 1,2 a 2,5 milioni).

312 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Come già menzionato, la compilazione di uno speciale registro degli Svizzeri all'estero, l'invio del materiale di voto, il conteggio dei voti e le operazioni di controllo delle iniziative e delle domande di referendum avrà, per i Comuni di voto e i Cantoni, ripercussioni finanziarie nel senso ch'essi dovranno far capo a personale supplementare (cfr. n. 322) e inviare a proprie spese il materiale di voto agli Svizzeri all'estero. L'invio di una lettera (busta chiusa) di 80 g - peso medio del materiale di voto - costa oggi in Europa fr. 2.50 per via aerea; nei Paesi d'oltremare, fr. 4..

32 Ripercussioni sull'effettivo del personale

321 Ripercussioni per la Confederazione

I cambiamenti previsti a breve termine comporteranno un adeguamento del programma IMMAPRO «Diritti politici». Secondo il servizio d'informatica del DFAE, la Confederazione dovrà tener conto di tre mesi di lavoro supplementare per modificare le analisi dei programmi, fare i test necessari, approntare gli atti concernenti la formazione, spedire i nuovi programmi, nonché istruire gli utenti dei diversi calcolatori.

Se il materiale sarà effettivamente inviato dai Comuni o dalle amministrazioni cantonali e se gli Svizzeri all'estero lo rispediranno direttamente alle autorità svizzere senza la mediazione delle nostre rappresentanze all'estero, a lungo termine si avranno soltanto effetti trascurabili sull'effettivo del personale delle ambasciate e consolati svizzeri (cfr. anche n. 124.3).

Amesso che il numero degli Svizzeri all'estero iscritti nei cataloghi elettorali si situerà tra 15 000 e 25 000 (cfr. n. 121) - in occasione della votazione del 26 novembre 1989 erano 12 437 - le nostre rappresentanze, secondo il servizio d'informatica del DFAE, dovrebbero poter adempiere i compiti inerenti all'esercizio dei diritti politici senza personale supplementare, grazie all'aiuto del programma EED della Confederazione. L'assunzione di nuove forze lavoro potrebbe tuttavia risultare necessario se il numero degli Svizzeri all'estero iscritti in catalogo dovesse superare massicciamente il numero precitato.

322 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La legge riveduta avrà ripercussioni sull'effettivo del personale nei Cantoni nella misura in cui il numero degli Svizzeri all'estero votanti s'accrescerà in rapporto alla situazione attuale. Se sceglieranno di centralizzare l'organizzazione

legata all'esercizio dei diritti politici, i Cantoni dovranno pure far capo a personale supplementare; gli oneri si ripartiranno altrimenti tra i Comuni di voto.

L'introduzione dell'informatica nelle amministrazioni cantonali e comunali dovrebbe facilitare il lavoro. Non è tuttavia escluso che si debba assumere personale supplementare per le votazioni ed elezioni, nonché per controllare l'attestazione del diritto di voto dei firmatari d'iniziativa e domande di referendum.

È difficile quantificare esattamente il personale supplementare necessario; esso dipende in effetti ampiamente dal numero di nuovi Svizzeri all'estero iscritti in catalogo. A titolo indicativo, il presente messaggio si limita a valutare, in base alle cifre attuali, le ripercussioni medie sull'effettivo del personale nei Cantoni.

In occasione della votazione del 26 novembre 1989, circa 12 500 Svizzeri all'estero (cfr. n. 121), vale a dire 500 in media per Cantone, si erano annunciati per esercitare il diritto di voto. Ammettendo una partecipazione alle urne del 40 per cento, ogni Cantone dovrebbe occuparsi di circa 200 Svizzeri all'estero per votazione. Ne risulterebbe, con quattro votazioni al massimo, un lavoro supplementare di circa 60 ore all'anno.

Inoltre, il controllo e l'attestazione del diritto di voto degli Svizzeri all'estero firmatari di iniziative e di domande di referendum richiederebbero, per Cantone, circa quattro ore di lavoro all'anno. Una partecipazione degli Svizzeri all'estero alle votazioni ed elezioni costerebbe dunque ad ogni Cantone circa una settimana e mezzo di lavoro all'anno.

4 Programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 339, allegato 2).

5 Rapporto con il diritto europeo e l'evoluzione internazionale del diritto

51 Partecipazione dall'estero alle votazioni nel Paese d'origine

Il 2 ottobre 1982, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha invitato tutti gli Stati membri a non ostacolare la partecipazione degli stranieri alle votazioni del loro Paese d'origine (Raccomandazione 951 [1982]). Circa quattro anni più tardi, il Comitato dei Ministri, riprendendo questa idea di liberalizzazione, proponeva a tutti gli Stati membri, in una raccomandazione (R [867] 8) del 21 marzo 1986, non soltanto di non ostacolare la partecipazione degli stranieri agli scrutini del loro Paese d'origine, ma anche di permetterla loro sia presso la sede delle rappresentanze diplomatiche e consolari, per corrispondenza o per rappresentanza.

Quasi tutti gli Stati europei hanno seguito questa raccomandazione. La Svizzera, tuttavia, ha per lungo tempo considerato incompatibile con la propria sovranità il fatto che gli stranieri compissero atti politici di tal natura sul suo ter-

ritorio. Il 12 aprile 1989, abbiamo però deciso di aderire alla raccomandazione del Consiglio d'Europa e di autorizzare quindi gli stranieri domiciliati in Svizzera a partecipare per corrispondenza alle elezioni e votazioni del loro Paese d'origine.

Benché la maggior parte degli Stati europei autorizzi l'esercizio dei diritti politici agli stranieri in una delle tre forme previste dal Consiglio d'Europa, facciamo rilevare che quasi nessuno di essi riconosce ai propri cittadini domiciliati all'estero uno statuto uguale a quello di cui beneficiano i cittadini domiciliati nel Paese. Nella maggior parte degli Stati, l'esercizio dei diritti politici è subordinato a condizioni di carattere formale (precedente domicilio, risp. iscrizione come elettori nel Paese d'origine, permanenza all'estero per una durata superiore a un determinato numero di anni, dichiarazione dell'intenzione di rimpatriare ecc.) o materiale (limitazione alle sole elezioni o alle elezioni di determinati organi dello Stato).

Soltanto l'Irlanda e il Belgio non accordano in linea di massima alcun diritto di voto ai loro cittadini domiciliati all'estero. Tutti gli altri Stati europei accordano ai loro cittadini all'estero il diritto di voto per corrispondenza (RFG, Spagna, Portogallo per le elezioni al Parlamento europeo e le elezioni nazionali, Belgio per le sole elezioni al Parlamento europeo) o il diritto di voto per rappresentanza (Gran Bretagna per le elezioni al Parlamento europeo e le elezioni parlamentari nazionali; la Francia per determinate votazioni) oppure li autorizzano ad esercitare i diritti politici presso le sedi delle rappresentanze diplomatiche e consolari (Danimarca per le elezioni al Parlamento europeo e le elezioni nazionali; l'Italia unicamente per le elezioni al Parlamento europeo; la Svezia e la Norvegia per le elezioni nazionali; la Francia per determinate votazioni).

52 Partecipazione degli stranieri alle elezioni e votazioni del Paese in cui soggiornano

Come risulta dal numero 51, parecchi milioni di individui domiciliati in un Paese d'Europa diverso da quello d'origine non possono, del tutto o in parte, partecipare alle elezioni al Parlamento europeo o alle elezioni nazionali organizzate nel loro Paese d'origine. Di conseguenza, non possono neppure partecipare alle elezioni comunali del medesimo (eccezioni: Grecia, Spagna, Francia, Italia). Per colmare questa lacuna, la Commissione della Comunità europea, il Parlamento europeo (progetto di direttive della Commissione del 24 giugno 1988 approvato dal Parlamento europeo il 16 marzo 1989) e il Consiglio d'Europa (progetto di convenzione del 23 novembre 1988) hanno proposto di liberalizzare la prassi in vigore e di estendere, a determinate condizioni, il diritto di voto in materia comunale a tutti gli stranieri che vivono in un Paese della Comunità e sono cittadini di uno Stato membro di quest'ultima. Questo provvedimento è inteso a stimolare il processo d'integrazione europea e a meglio garantire la democrazia e l'uguaglianza davanti alla legge.

Parecchi Paesi europei (Belgio, Italia, Francia, Grecia, Portogallo, Lussemburgo, RFG) non concedono attualmente agli stranieri alcun diritto di voto in materia comunale; altri, per contro, hanno introdotto autonomamente l'electo-

rato attivo e/o passivo in materia comunale (Gran Bretagna, Olanda e Irlanda). Nella RFG l'esperienza dello Schleswig-Holstein, intesa ad accordare agli stranieri il diritto di voto in materia comunale, è stata bloccata il 25 marzo 1989 dalla Corte costituzionale (2 BvF 2/89 - 2 BvF 3/89). Ad Amburgo la questione è ancora in sospeso.

Mentre i Cantoni di Neuchâtel (costituzione cantonale, art. 66 cpv. 2, legge comunale, art. 15 cpv. 2) e del Giura (legge sui diritti politici, art. 3) hanno già introdotto questo diritto e il governo del Cantone di Berna ha approvato una proposta in tal senso, il Cantone di Zurigo l'ha rifiutato. Nel Cantone di Vaud, soltanto i membri dell'Esecutivo si sono per ora pronunciati favorevolmente.

6 Costituzionalità

La costituzionalità del progetto di legge sottopostovi deriva dall'articolo 45^{bis} Cost.

Legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 15 agosto 1990¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 19 dicembre 1975²⁾ sui diritti politici degli Svizzeri all'estero è modificata come segue:

Art. 1 Principio

¹ Gli Svizzeri all'estero esercitano i diritti politici personalmente nel Comune di voto o per corrispondenza.

² Il voto per rappresentanza è ammesso nella misura in cui il Cantone in cui si trova il Comune di voto lo preveda.

Art. 5 Comune di voto

¹ Lo Svizzero all'estero può scegliere come Comune di voto uno dei suoi Comuni d'origine o di precedente domicilio.

² I Cantoni possono limitare a uno o più Comuni l'esercizio dei diritti politici da parte degli Svizzeri all'estero e la tenuta dei relativi cataloghi elettorali.

³ Sinché è immatricolato presso la stessa rappresentanza, lo Svizzero all'estero non può cambiare Comune di voto.

Art. 5a Iscrizione (*nuovo*)

¹ Gli Svizzeri all'estero che intendono esercitare i diritti politici ne informano il Comune di voto per il tramite della rappresentanza svizzera.

² Sono radiati dal catalogo elettorale se non rinnovano l'iscrizione ogni due anni.

¹⁾ FF 1990 III 393

²⁾ RU 161.5

Art. 7a

Abrogato

Art. 8 cpv. 3 (nuovo)

³ Per essere valide, le disposizioni cantonali d'esecuzione devono essere approvate dal Consiglio federale.

II

La legge federale del 17 dicembre 1976¹⁾ sui diritti politici è modificata come segue:

Art. 5 cpv. 4, frase introduttiva e lett. d (nuova)

⁴ Possono votare per corrispondenza:

d. gli Svizzeri aventi diritto di voto che si trovano all'estero.

Art. 12 cpv. 1 lett. e, 38 cpv. 1 lett. e, nonché 49 lett. e

Abrogati

III

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

3631