



Berna, 17 marzo 2023

L'esercizio del diritto di voto dall'estero: basi, prassi attuale e prospettive

Rapporto del Consiglio federale

in adempimento del postulato Silberschmidt 20.4348 del
30 novembre 2020



I. SITUAZIONE DI PARTENZA	2
II. DIRITTI POLITICI DEGLI SVIZZERI ALL'ESTERO	3
A. DIRITTI POLITICI A LIVELLO FEDERALE	3
1. <i>Evoluzione</i>	3
2. <i>Basi legali federali</i>	4
3. <i>Esercizio del diritto di voto: prassi</i>	5
B. DIRITTI POLITICI A LIVELLO CANTONALE E COMUNALE	8
III. BASI ORGANIZZATIVE	9
A. ISCRIZIONE NEL CATALOGO ELETTORALE E RADIAZIONE DALLO STESSO	9
B. CATALOGO ELETTORALE DEGLI SVIZZERI ALL'ESTERO	9
C. PREPARAZIONE, STAMPA E INVIO DEL MATERIALE DI VOTO	10
D. RICEZIONE E SPOGLIO DELLE SCHEDE	11
IV. SONDAGGIO SUI TEMPI DI CONSEGNA DEL MATERIALE DI VOTO ALL'ESTERO	11
A. SITUAZIONE DI PARTENZA E RILEVAMENTO DEI DATI	11
B. VALUTAZIONE DEI DATI	12
1. <i>Data di ricezione del materiale di voto</i>	12
2. <i>Tempo a disposizione per la consegna del voto a seconda dei continenti e dei Paesi</i>	13
3. <i>Bilancio intermedio</i>	15
V. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI	15
A. LIBERA SCELTA DELL'INDIRIZZO DI RECAPITO	15
B. CONSEGNA ANTICIPATA DEL MATERIALE DI VOTO	16
C. CONSEGNA ATTRAVERSO IL CORRIERE DIPLOMATICO E LE RAPPRESENTANZE	17
1. <i>Il corriere diplomatico: basi legali e impiego</i>	17
2. <i>Prova pilota in occasione della votazione popolare del 13 giugno 2021</i>	18
3. <i>Ulteriori aspetti riguardanti l'impiego del corriere</i>	19
4. <i>Valutazione dell'impiego del corriere</i>	20
D. VERIFICA DELLE DISPOSIZIONI CANTONALI RIGUARDANTI IL VOTO PER CORRISPONDENZA	21
E. VERIFICA DELL'ORGANIZZAZIONE CANTONALE	22
F. SPEDIZIONE SENZA L'OPUSCOLO DELLE SPIEGAZIONI DI VOTO	23
G. VOTO ELETTRONICO	24
H. SPEDIZIONE ELETTRONICA DEL MATERIALE DI VOTO	25
I. VOTO PER RAPPRESENTANZA	25
1. <i>Voto per rappresentanza in Francia</i>	26
2. <i>Voto per rappresentanza nel Regno Unito</i>	26
3. <i>Valutazione dell'introduzione del voto per rappresentanza in Svizzera a livello federale</i>	27
VI. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	28
BIBLIOGRAFIA	30
ALLEGATO	32

I. Situazione di partenza

Il 30 novembre 2020 il consigliere nazionale Andri Silberschmidt ha depositato il postulato 20.4348 Rafforzare le possibilità di partecipazione democratica degli Svizzeri all'estero. Il 17 febbraio 2021 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato. Nel parere ha sottolineato che la ricezione tardiva di spedizioni non potrà essere evitata fintanto che il materiale di voto sarà inviato fisicamente e si voterà per corrispondenza. Il Consiglio nazionale ha accolto il postulato il 19 marzo 2021.

Il postulato chiede al Consiglio federale di esaminare «se sia possibile semplificare l'invio e la consegna di materiale di voto ed elettorale agli Svizzeri all'estero e di riferire mediante un rapporto redatto in base a un progetto pilota. Il progetto pilota può contemplare quanto segue: 1. impiego del corriere diplomatico; 2. estensione dei termini di invio del materiale di voto. Questi adeguamenti possibili ed altri eventuali hanno lo scopo di assicurare che gli Svizzeri all'estero ricevano per tempo il loro materiale di voto ed elettorale e possano avvalersi più semplicemente delle opportunità di partecipazione democratica che, anche in periodi di crisi globale, non dev'essere se possibile limitata. Un'eventuale partecipazione ai costi degli Svizzeri all'estero residenti in regioni discoste potrà essere esaminata.»

Accade regolarmente che Svizzeri all'estero comunicano di non aver ricevuto il materiale di voto o di averlo ricevuto troppo tardi e di non aver potuto pertanto rispedire per tempo le schede di voto. Durante la pandemia di COVID-19 il traffico postale internazionale ha subito limitazioni in parte significative che hanno probabilmente interessato anche aventi diritto di voto domiciliati all'estero. La Posta Svizzera è in grado di quantificare soltanto in modo approssimativo il tipo e l'entità degli eventuali disservizi. I ritardi nella ricezione di materiale di voto non sono peraltro ancora stati oggetto di studi sistematici. Già in occasione dell'introduzione del voto per corrispondenza per gli Svizzeri all'estero il Consiglio federale aveva messo in guardia che la consegna di materiale di voto all'estero avrebbe potuto creare problemi¹. Se è vero che il voto per corrispondenza facilita la partecipazione a votazioni ed elezioni soprattutto per gli Svizzeri all'estero, cionondimeno per alcuni di loro può risultare di fatto impossibile esercitare i diritti politici a seconda dell'affidabilità ed efficienza dei sistemi postali esteri coinvolti². Questa situazione è stata ripetutamente oggetto di interventi parlamentari e proposte di modifica³.

Il presente rapporto espone dapprima una panoramica dei diritti politici degli Svizzeri all'estero, illustrandone l'evoluzione storica, le basi legali e singoli aspetti della prassi attuale (sezione II). Il rapporto esamina quindi le modalità con cui i Cantoni organizzano lo svolgimento di elezioni e votazioni per gli aventi diritto di voto domiciliati all'estero (sezione III). Sulla base di un sondaggio effettuato presso Svizzeri all'estero dalla Cancelleria federale (CaF) valuta la situazione riguardo alla consegna del materiale di voto (sezione IV). Infine analizza possibili opzioni di adeguamento dell'organizzazione e delle procedure (sezione V).

¹ FF 1990 III 393, in particolare 407

² Cfr. in merito ad es. le sentenze del Tribunale federale 1C_670/2019 del 20 agosto 2020 e 1C_243/2011 del 15 settembre 2011.

³ Ip. Sommaruga 22.3570 Agevolare l'esercizio dei diritti politici da parte degli Svizzeri all'estero in occasione delle elezioni federali del 2023, Ip. Wehrli 21.4494 Soluzione «stampa a casa» della documentazione di voto per gli Svizzeri all'estero, Domanda Cottier 20.5888 Impossibilità di voter pour de nombreux Suisses de l'étranger en raison des délais postaux, Ip. Quadri 19.3540 Mancata ricezione del materiale di voto da parte di cittadini svizzeri residenti all'estero, Mo. Zanetti Claudio 19.3294 Spedizione elettronica al posto del voto elettronico, Domanda Amaudruz 15.5469 Les Suisses de l'étranger doivent pouvoir voter, Ip. Masshardt 15.4227 Migliorare la partecipazione degli Svizzeri all'estero alle votazioni e alle elezioni.

II. Diritti politici degli Svizzeri all'estero

A. Diritti politici a livello federale

1. Evoluzione

A livello federale la base costituzionale volta a consentire agli Svizzeri all'estero l'esercizio dei diritti politici fu adottata nel 1966; la legislazione di esecuzione, emanata a poco meno di dieci anni di distanza, entrò in vigore nel 1977. Prima di allora gli Svizzeri residenti fuori dai confini nazionali non facevano parte dell'elettorato⁴. Inizialmente il nuovo ordinamento permetteva loro di esercitare i diritti politici soltanto in concomitanza con soggiorni in Svizzera. Facevano eccezione i funzionari e impiegati della Confederazione in servizio all'estero, che in virtù dell'ordinanza sui diritti politici degli Svizzeri all'estero potevano votare per corrispondenza⁵. Da questo privilegio erano esclusi i coniugi di tali funzionari e questa esclusione suscitò discussioni in Parlamento⁶. Sebbene il Consiglio federale, per considerazioni di pari trattamento, fosse contrario a estendere il privilegio ad altre cerchie di Svizzeri all'estero, nel 1988 venne adottata una modifica legislativa che consentiva anche ai coniugi dei funzionari federali all'estero di votare per corrispondenza⁷.

Il fatto che, ad eccezione delle categorie menzionate, gli Svizzeri all'estero dovessero recarsi in Svizzera per esprimere il proprio voto limitava la loro partecipazione alla vita politica del Paese. La condizione della presenza in Svizzera era dovuta segnatamente a considerazioni di reciprocità, per tener conto della situazione degli stranieri domiciliati in Svizzera che all'epoca non erano autorizzati a prender parte alla vita politica del loro Paese d'origine a partire dalla Svizzera⁸. Negli anni Ottanta furono depositati numerosi interventi parlamentari che chiedevano di liberalizzare le disposizioni sul voto per corrispondenza sia per gli stranieri in Svizzera che per gli Svizzeri all'estero. Nel 1989 il Consiglio federale, modificando la prassi precedente, decise di consentire agli stranieri in Svizzera di partecipare, mediante voto per corrispondenza, alla vita politica dei rispettivi Paesi di origine, creando così il presupposto per l'introduzione del voto per corrispondenza anche per gli Svizzeri all'estero. A seguito di una crescente liberalizzazione⁹, all'inizio degli anni Novanta il voto per corrispondenza fu ammesso senza eccezioni per tutti gli Svizzeri all'estero, addirittura in anticipo sull'introduzione generalizzata di questo strumento a livello federale per gli aventi diritto di voto domiciliati in Svizzera¹⁰.

Con l'estensione del voto per corrispondenza a tutti gli Svizzeri all'estero si dovette anche determinare la modalità di trasmissione del materiale di voto. Già all'epoca il Consiglio federale sottolineava che l'applicazione delle scadenze legali previste per la spedizione in Svizzera avrebbe rischiato di escludere alcuni Svizzeri all'estero dalla partecipazione a votazioni ed elezioni¹¹. Volutamente si scartarono soluzioni come l'anticipazione della data di spedizione del materiale di voto o l'adeguamento di altre scadenze relative alle procedure di voto e di elezione (ad es. il termine per la presentazione delle candidature), ritenendo che gli Svizzeri all'estero dovessero assumersi il rischio di una ricezione tardiva del materiale o delle schede di voto¹². Considerate le difficoltà evidenti legate alla spedizione del materiale di voto si valutò nondimeno anche la possibilità di ricorrere alla consegna tramite le rappresentanze svizzere all'estero (di seguito: rappresentanze), ma questa soluzione non trovò il consenso della maggioranza poiché vi erano dubbi sull'attuabilità; in particolare si temeva che il coinvolgimento di ulteriori

⁴ In singoli casi gli Svizzeri all'estero avevano partecipato a scrutini federali nella prima metà del XX secolo, senza tuttavia che esistesse una base legale esplicita a tal scopo. Così, sia nella prima che nella seconda guerra mondiale i militari svizzeri all'estero poterono partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale avvenute mentre prestavano servizio; inoltre nel 1935 circa 600 Svizzeri all'estero poterono esprimersi sull'iniziativa per combattere la crisi economica (cfr. FF 1965 II 405, in particolare 437-438). A causa di dubbi sulla sua legittimità, nel 1937 il Consiglio federale emanò una circolare che pose fine a questa prassi e che sancì il principio secondo cui, conformemente al diritto allora vigente, il domicilio politico in Svizzera costituiva un presupposto per la partecipazione a elezioni e votazioni (FF 1965 II 405, in particolare 438).

⁵ Cfr. l'art. 12 cpv. 1 dell'ordinanza del 25 agosto 1976 sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (RU 1976 1809).

⁶ Interrogazione Bauer-Lagier 77.754; Mo. Bauer-Lagier 77.514; Mo. Bacciarini 81.432; Iv.Pa. Gautier 85.239 e Iv.Pa. Bauer-Lagier 85.240.

⁷ RU 1988 353. Cfr. la circolare del Dipartimento federale degli affari esteri del 27 gennaio 1988 (FF 1988 I 462).

⁸ FF 1990 III 393, in particolare 396

⁹ Il diritto federale consentiva già dal 1978 il voto per corrispondenza in relazione a votazioni federali nei Cantoni che prevedevano questa possibilità per le votazioni sul proprio territorio. Il voto per corrispondenza incondizionato in tutto il territorio della Confederazione fu introdotto soltanto nel 1994 (RU 1994 2414).

¹⁰ La nuova normativa entrò in vigore il 1° luglio 1992 (RU 1991 2388 segg.).

¹¹ Cfr. FF 1990 III 393, in particolare 407

¹² FF 1990 III 393, in particolare 407

attori intermedi avrebbe rallentato le operazioni di trasmissione e ritrasmissione del materiale di voto, tanto più che molte rappresentanze non erano dotate di un'infrastruttura adatta¹³.

L'introduzione del voto per corrispondenza per gli Svizzeri all'estero non li privò peraltro della possibilità di deporre la propria scheda direttamente nell'urna nei locali di voto in occasione di soggiorni in Svizzera, possibilità che è tuttora prevista. Va menzionato al riguardo che le schede possono essere deposte nell'urna anche da un rappresentante, se tale procedura è ammessa dal diritto cantonale per le votazioni ed elezioni cantonali (è però ammesso soltanto il *deposito* della scheda, cfr. infra sezione V/I).

2. Basi legali federali

L'articolo 40 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost., RS 101) incarica la Confederazione di emanare prescrizioni sull'esercizio dei diritti politici degli Svizzeri all'estero nella Confederazione. Con l'adozione nel 2014 della legge federale concernente persone e istituzioni svizzere all'estero (legge sugli Svizzeri all'estero, LSEst, RS 195.1) la normativa concernente i rapporti giuridici degli Svizzeri all'estero è stata riunita in un'unica legge¹⁴ e le previgenti disposizioni della legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero abrogate¹⁵. Conformemente all'articolo 16 LSEst ogni Svizzero all'estero che ha compiuto i 18 anni di età può partecipare alle votazioni ed elezioni federali e firmare domande d'iniziativa e di referendum federali.

La LSEst ha ripreso in parte le disposizioni previgenti, orientandosi in linea di massima alle regole e alla prassi invalse. Al fine di semplificare le procedure, si è abolita la possibilità per gli Svizzeri all'estero di designare quale Comune di voto a scelta uno dei precedenti Comuni di domicilio oppure uno dei Comuni di origine¹⁶. Secondo la nuova normativa, il Comune di voto degli Svizzeri all'estero è il loro ultimo Comune di domicilio o, se non ne hanno, uno dei Comuni di origine. Inoltre, la nuova legge non prevede più l'obbligo per gli Svizzeri all'estero di rinnovare periodicamente l'iscrizione nel catalogo elettorale per poter esercitare i diritti politici.

Per quanto riguarda l'invio del materiale di voto sono stati ripresi sostanzialmente i principi organizzativi e le procedure del diritto previgente. Conformemente all'articolo 12 capoverso 1 dell'ordinanza concernente persone e istituzioni svizzere all'estero (ordinanza sugli Svizzeri all'estero, OSEst, RS 195.11) il Comune di voto o il relativo Cantone trasmette il materiale ufficiale di voto e le spiegazioni del Consiglio federale direttamente all'avente diritto di voto al suo indirizzo all'estero. Questa disposizione differisce dalla normativa precedente poiché non prevede più la consegna all'indirizzo *di domicilio* all'estero: quest'ultima continua a essere la regola, ma lo Svizzero all'estero può indicare un altro recapito se in tal modo è possibile aumentare la probabilità di consegna, ad esempio se l'indirizzo di domicilio si trova in una regione senza servizio postale o con servizio postale insufficiente¹⁷.

Conformemente all'articolo 12 capoverso 3 OSEst il Comune di voto o il relativo Cantone spedisce il materiale di voto agli Svizzeri all'estero al più presto una settimana prima della data di spedizione ufficiale in Svizzera. Questa disposizione va vista nel contesto delle norme generali stabilite dalla legge federale sui diritti politici (LDP, RS 161.1)¹⁸, secondo cui gli aventi diritto di voto *ricevono* il materiale necessario per votare al più tardi tre e al più presto quattro settimane prima del giorno della votazione. Secondo la prassi attuale si considera data di spedizione ufficiale ai sensi dell'articolo 12 capoverso 3 OSEst la data in cui il materiale di voto è consegnato alla Posta Svizzera, il che di norma avviene durante la quinta settimana precedente la data della votazione o elezione. Pertanto, secondo l'interpretazione del Consiglio federale il materiale di voto per gli Svizzeri all'estero può essere *spedito* al più presto a partire dalla sesta settimana precedente la data della votazione o elezione¹⁹. Mentre la legge di fatto garantisce agli aventi diritto di voto in Svizzera la ricezione tempestiva del materiale di voto, per gli Svizzeri all'estero vale il diritto alla spedizione tempestiva²⁰.

¹³ FF 1990 III 393, in particolare 407

¹⁴ RU 2015 3857. La LSEst è entrata in vigore il 1° novembre 2015.

¹⁵ RU 1976 1805, 1991 2388, 2002 3193, 2007 4637 cifra I numero 2, 2009 5685 cifra I numero 1, 2011 725 allegato n. 4

¹⁶ FF 2014 1723, in particolare 1745

¹⁷ Cfr. la circolare della Cancelleria federale concernente l'esercizio dei diritti politici degli Svizzeri all'estero (FF 2015 6157).

¹⁸ Art. 11 cpv. 3, 33 cpv. 2 e 48 LPD.

¹⁹ Cfr. ad es. la circolare del Consiglio federale ai Governi cantonali per la votazione popolare del 13 febbraio 2022, n. 32 (FF 2021 2777).

²⁰ Sentenze del Tribunale federale 1C_670/2019 e 1C_397/2020 del 20 agosto 2020, consid. 5.2.

Per i casi in cui nonostante queste misure il materiale di voto giunga in ritardo agli aventi diritto di voto all'estero, oppure le schede di voto o elettorali da loro rispedite in Svizzera pervengano troppo tardi al Comune di voto, l'articolo 12 capoverso 4 OSEst esclude esplicitamente qualsiasi pretesa da parte dell'avente diritto di voto. Questa esclusione di responsabilità ha origine nel fatto che la Svizzera non ha alcun influsso sulla velocità con cui le organizzazioni postali estere trasmettono i documenti che vengono loro affidati. Considerato che si tratta di spedizioni cartacee è impossibile garantire che tutti gli Svizzeri all'estero situati a grande distanza geografica dalla Svizzera ricevano tempestivamente il materiale di voto²¹.

3. Esercizio del diritto di voto: prassi

3.1. Il corpo elettorale degli Svizzeri all'estero

La prima votazione popolare federale cui poterono partecipare i nostri connazionali all'estero in virtù dell'allora legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero fu quella del 13 marzo 1977: in tale occasione risultavano iscritti nel catalogo elettorale circa 2000 Svizzeri all'estero²². Prima dell'introduzione del voto per corrispondenza all'inizio degli anni Novanta, questo numero era salito a circa 14 000 persone. Da allora il numero è andato costantemente aumentando, per un totale di circa 211 000 di aventi diritto di voto all'estero registrati in occasione della votazione popolare federale del 15 maggio 2022²³, una cifra che corrisponde grossomodo alla popolazione del Cantone di Friburgo²⁴.

²¹ Cfr. il parere del Consiglio federale del 17 dicembre 2021 relativo al Po. Silberschmidt 20.4348 Rafforzare le possibilità di partecipazione democratica degli Svizzeri all'estero. Cfr. anche le risposte del Consiglio federale all'Ip. Quadri 19.3540 Mancata ricezione del materiale di voto da parte di cittadini svizzeri residenti all'estero e all'interrogazione Glasson 00.1091 Vote par les Suisses de l'étranger.

²² www.bk.admin.ch > Diritti politici > Votazioni popolari > Indice cronologico (per scadenza).

²³ FF 2022 2010

²⁴ L'allegato del presente rapporto contiene una panoramica della quota di Svizzeri all'estero per ogni Cantone e rispetto all'elettorato totale.

3.2. Partecipazione degli Svizzeri all'estero alle votazioni

I dati concernenti la partecipazione degli Svizzeri all'estero alle votazioni popolari federali sono disponibili in primo luogo per i Cantoni che hanno centralizzato i loro cataloghi elettorali (cfr. sezione III/B). Questi dati indicano che tale partecipazione negli ultimi cinque anni si è situata tra il 24 e il 34 per cento. Tendenzialmente, la partecipazione percentuale media degli Svizzeri all'estero nei Cantoni che la registrano²⁵ è diminuita nel corso dei decenni. Questa tendenza è in contrasto con l'aumento dell'elettorato costituito dagli Svizzeri all'estero (linea rossa nel grafico 1): mentre la partecipazione media nei Cantoni menzionati si è quasi dimezzata, nel medesimo periodo il numero di Svizzeri all'estero iscritti nel catalogo elettorale è quadruplicato.

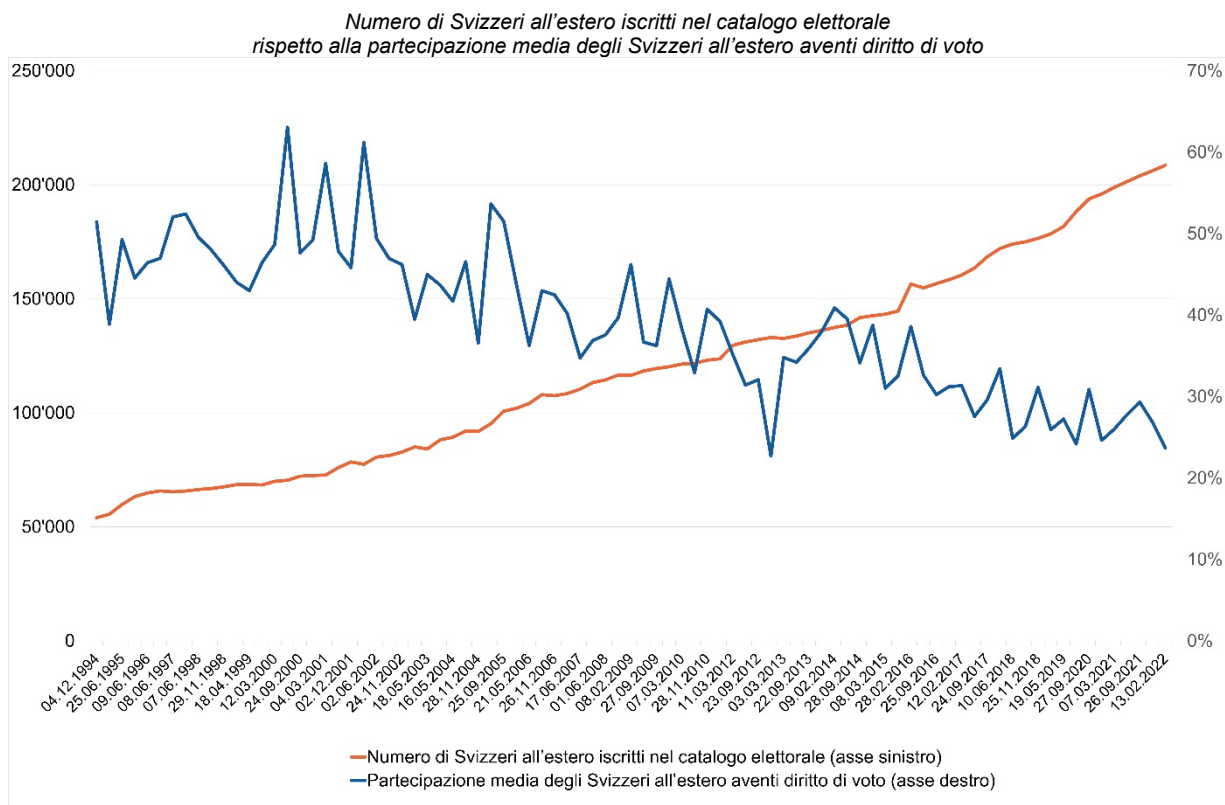
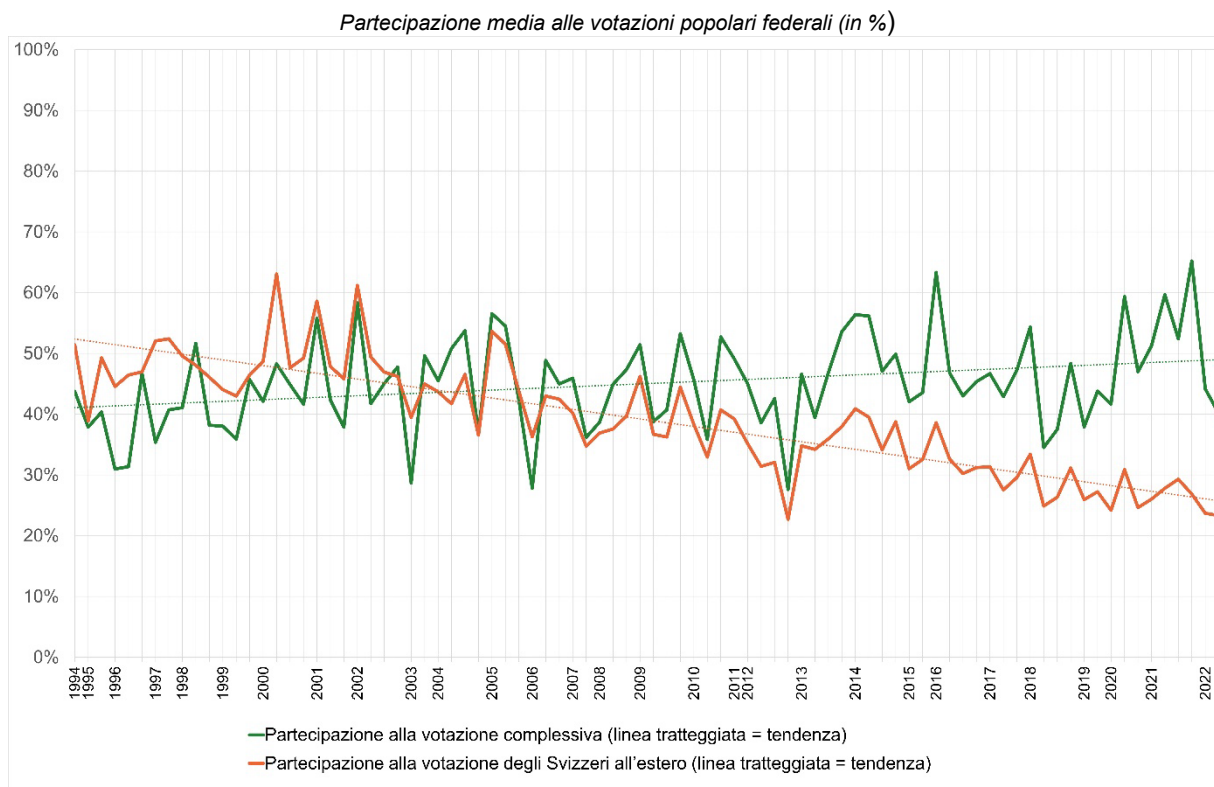


Grafico 1, Fonte: UST e CaF

²⁵ Il calcolo della partecipazione media si basa sulla partecipazione media nei Cantoni seguenti: 4.12.1994–3.3.2002 LU, GE; 2.6.2002–18.5.2003: LU, GE, VD; 8.2.2004: LU, BS, GE, VD; 16.5.2004–29.11.2009: LU, BS, AI, GE, VD; 7.3.2010: LU, BS, AI, UR, SG, AG, GE, VD; 26.9.2010–13.2.2011: LU, BS, AI, UR, SG, AG, TG, GE, VD; 11.3.2012–17.6.2012: LU, BS, AI, UR, SG, AG, TG, GE, VD, VS; 23.9.2012–28.9.2014: LU, BS, AI, UR, SG, AG, FR, TG, GE, VD, VS; 30.11.2014–13.2.2022: LU, BS, AI, UR, SG, AG, FR, TG, GE, VD, VS, ZH.

La tendenza al ribasso della partecipazione degli Svizzeri all'estero (espressa dalla linea blu nel grafico 1 e dalla linea rossa nel grafico 2) emerge anche dal confronto con la partecipazione complessiva degli aventi diritto di voto alle votazioni federali (cioè il tasso di partecipazione cumulato degli Svizzeri all'interno e al di fuori del Paese). Mentre all'inizio del periodo considerato la partecipazione degli Svizzeri all'estero era più elevata di quella del complesso degli aventi diritto, a partire dal 2002 risulta più bassa. La distanza tra i due valori è così aumentata nel corso degli anni, un effetto rafforzato dal fatto che la partecipazione complessiva è andata leggermente crescendo.



Grafica 2, fonte: UST e CaF

I motivi del calo della partecipazione degli Svizzeri all'estero non sono sinora stati esaminati, ma si può presumere che non siano riconducibili a un peggioramento dei servizi postali. Infatti, dei 12 Cantoni che raccolgono dati sulla partecipazione degli Svizzeri all'estero, otto hanno permesso agli Svizzeri all'estero durante vari anni di esprimere il voto per via elettronica, offrendo loro quindi condizioni di partecipazione favorevoli²⁶. È più probabile che il calo della partecipazione sia legato alla crescita dell'elettorato costituito dagli Svizzeri all'estero, che dal 2015 ha subito vari aumenti puntuali, forse anche dovuti alla rinuncia all'obbligo di rinnovo periodico dell'iscrizione²⁷. Secondo il diritto vigente, gli Svizzeri all'estero che non desiderano più ricevere il materiale di voto devono notificare attivamente la loro rinuncia all'esercizio dei diritti politici²⁸.

²⁶ LU: 2010–2019; BS: 2009–2019; AG: 2010–2015 e 2017–2019; FR: 2010–2015 e 2016–2019; SG: 2010–2015 e 2017–2019; TG: 2010–2015 e 2018–2019; VD: 2018–2019; GE: 2004 e 2008–2019. Gli Svizzeri all'estero iscritti nel catalogo elettorale del Cantone di Zurigo hanno potuto votare per via elettronica in occasione delle votazioni dell'8 marzo 2015 e del 16 giugno 2015. Sul legame tra voto elettronico e partecipazione al voto nel Cantone di Ginevra è disponibile un rapporto: cfr. Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève, Impact de l'introduction et de la suspension du vote par internet dans le canton de Genève, Communications statistiques N° 68, 2022.

²⁷ Già prima dell'entrata in vigore della LSEst il Consiglio federale aveva invitato i Cantoni a rinunciare a formalismi eccessivi nell'applicazione dell'obbligo di rinnovo periodico dell'iscrizione nel catalogo elettorale in vista delle elezioni del Consiglio nazionale del 2015 (cfr. FF 2014 8405, in particolare 8415). L'entrata in vigore della LSEst ha reso priva di oggetto la modifica del 17 giugno 2011 della legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (FF 2011 4839), mai entrata in vigore (cfr. LSEst, allegato cifra II, RU 2015 3857).

²⁸ Conformemente all'art. 19 cpv. 3 LSEst, il Comune di voto radia la persona in questione dal catalogo elettorale se le condizioni per l'esercizio dei diritti politici non sono più soddisfatte, se lo Svizzero all'estero rinuncia a esercitare i propri diritti politici oppure se il materiale di voto è rinviato al mittente per tre volte consecutive perché non ha potuto essere consegnato al destinatario.

B. A livello cantonale e comunale

Oltre che a livello federale, in alcuni Cantoni gli Svizzeri all'estero hanno diritti politici in materia cantonale (BE, SZ, FR, SO, BL, GR, TI*, NE, GE, JU) e in parte anche comunale (BL, TI*, NE)²⁹. In 13 Cantoni gli Svizzeri all'estero non hanno diritto di voto né a livello cantonale né comunale (LU, UR, OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, SG, TG, VD e VS). Nei Cantoni di Zurigo, Basilea Città e Argovia gli Svizzeri all'estero hanno diritto di voto per le elezioni del Consiglio degli Stati e possono anche candidarsi per tale Consiglio, ma non hanno altri diritti politici in materia cantonale o comunale.

Panoramica dei diritti politici degli Svizzeri all'estero in materia cantonale e comunale

	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Diritto di voto in materia cantonale	+											+							+		*					
Diritto di voto in materia comunale																		#				*				

* Soltanto per i Ticinesi all'estero; + Soltanto riguardo alle elezioni del Consiglio degli Stati; # I Comuni possono concedere il diritto di voto agli Svizzeri all'estero, ma sinora non hanno fatto uso di questa facoltà.

Tabella 1

I Cantoni che prevedono questa possibilità, fanno di norma dipendere i diritti politici a livello cantonale e comunale da quello a livello federale, per cui gli Svizzeri all'estero hanno diritto di voto in materia cantonale e comunale se hanno il domicilio politico nel rispettivo Cantone conformemente alla legislazione federale (cfr. art. 18 LSEst). Anche il Cantone Ticino rimanda alle disposizioni federali per quanto riguarda la determinazione del domicilio politico, ma concede i diritti politici a livello cantonale e comunale soltanto agli Svizzeri all'estero che hanno un Comune di origine situato nel Cantone, cioè ai cittadini ticinesi all'estero³⁰.

Nel determinare le date degli scrutini cantonali e comunali i Cantoni si orientano spesso alle date delle votazioni federali, affinché gli aventi diritto di voto possano esprimersi nello stesso giorno su oggetti dei vari livelli. In tal modo non soltanto può essere mobilitato un numero più elevato di cittadini, con un conseguente aumento del tasso di partecipazione, ma si possono anche sfruttare sinergie a livello organizzativo (spedizione del materiale di voto, spoglio delle schede ecc.), effetto che gioca a favore dei Cantoni giacché essi sono responsabili dell'organizzazione e dello svolgimento delle votazioni federali e ne devono coprire i costi. Per contro le elezioni cantonali hanno sovente luogo in date diverse da quelle previste per le votazioni federali, questo anche per evitare che l'esito delle elezioni possa essere influenzato dalle votazioni federali, che a seconda dei temi mobilitano settori diversi della popolazione. L'interazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'attuazione dei diritti politici crea interdipendenze (ad es. riguardo alle disposizioni sulle proposte di candidature e l'organizzazione delle votazioni) di cui occorre tenere conto nel decidere eventuali adeguamenti delle procedure.

²⁹ Basilea Campagna: § 2 cpv. 4 in combinato disposto con § 3 cpv. 4 lett. b della legge sui diritti politici (Gesetz über die politischen Rechte; SGS 120); nel Cantone Ticino i diritti politici in materia comunale sono concessi unicamente ai cittadini ticinesi all'estero il cui Comune di voto è nel Cantone: art. 2 lett. b della legge sull'esercizio dei diritti politici (RL 150.100); Neuchâtel: art. 3 lett. b della legge sui diritti politici (loi sur les droits politiques; RSN 141).

³⁰ Art. 2 lett. b e art. 3 lett. b della legge sull'esercizio dei diritti politici (RL 150.100). Riguardo alla compatibilità di questa norma con l'art. 37 cpv. 2 Cost. cfr. BIAGGINI (2017), art. 37, n. marg. 6 con rimandi.

III. Basi organizzative

Considerato il ruolo centrale svolto dai Cantoni nell'attuazione dei diritti politici, prima di esaminare eventuali adeguamenti delle procedure occorre esaminare le basi organizzative attuali. La sezione III/A espone la procedura di iscrizione nel catalogo elettorale e di radiazione dallo stesso. Fondandosi sulle indicazioni ottenute dalla Cancelleria federale nell'ottobre 2021 mediante un sondaggio effettuato presso i Cantoni, la sezione III/B presenta la prassi relativa alla gestione del catalogo elettorale, la sezione III/C la produzione e la spedizione del materiale di voto e la sezione III/D la ricezione delle buste di voto da parte delle autorità e il conteggio delle schede.

A. Iscrizione nel catalogo elettorale e radiazione dallo stesso

Secondo l'articolo 19 capoverso 1 LSEst gli Svizzeri all'estero che intendono esercitare i loro diritti politici devono comunicarlo al Comune in cui esercitano il loro diritto di voto (Comune di voto) per il tramite della rappresentanza competente; il Comune di voto li iscrive nel catalogo elettorale. Anche il cambiamento di domicilio all'estero va notificato al Comune tramite la rappresentanza³¹. Nei Cantoni che tengono un catalogo elettorale centrale, l'ufficio competente assume la funzione di Comune di voto (art. 8 cpv. 3 OSEst).

Gli Svizzeri all'estero che intendono rinunciare all'esercizio dei diritti politici devono notificarlo, sempre per il tramite della rappresentanza competente, al Comune di voto. Lo Svizzero all'estero è radiato d'ufficio se non soddisfa più le condizioni per l'esercizio dei diritti politici (ad es. a seguito del suo rientro in patria) o se il materiale di voto ritorna al mittente per tre volte consecutive causa impossibilità di consegna³². Nella prassi, il secondo di questi criteri si è rivelato problematico, poiché non sempre i servizi postali esteri rispediscono al mittente le spedizioni di cui non è possibile la consegna. Infine l'articolo 19 capoverso 4 LSEst impone ai Comuni di voto e al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), per il tramite delle rappresentanze, l'obbligo di informarsi reciprocamente dei cambiamenti e delle radiazioni di dati rilevanti per il diritto di voto effettuati nel catalogo elettorale o nel registro degli Svizzeri all'estero.

B. Catalogo elettorale degli Svizzeri all'estero

L'articolo 20 capoverso 1 LSEst stabilisce come regola generale che i Cantoni tengono il catalogo elettorale degli Svizzeri all'estero in modo centralizzato presso l'amministrazione cantonale o presso l'amministrazione della capitale cantonale; il capoverso 2 permette la gestione decentralizzata a condizione che i dati siano armonizzati e informatizzati in tutto il Cantone o siano periodicamente aggiornati su supporto elettronico presso un ufficio centrale. Il sondaggio ha permesso di appurare che 12 Cantoni tengono il catalogo elettorale degli Svizzeri all'estero in modo centralizzato (di cui 9 presso l'amministrazione cantonale e 3 presso l'amministrazione della capitale cantonale), mentre sono 14 i Cantoni in cui il catalogo è gestito in modo decentralizzato.

<i>Gestione del catalogo elettorale</i>		
Centralizzata (12)	presso l'amministrazione cantonale (9)	LU, UR, BS, AI, SG, AG, TG, VS, GE
	presso l'amministrazione della capitale cantonale (3)	ZH, SH, VD
Decentralizzata (14)		BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, AR, GR, TI, NE, JU

Tabella 2

³¹ Art. 10 OSEst

³² Cfr. art. 11 OSEst

C. Preparazione, stampa e invio del materiale di voto

1.1. Carta di legittimazione di voto

Secondo la prassi attuale le carte di legittimazione di voto sono generate elettronicamente da diverse unità: in 12 Cantoni vi provvede l'amministrazione cantonale, in 11 Cantoni le amministrazioni comunali e in 2 Cantoni terzi; caso unico, il Cantone di Zurigo, in cui le carte di legittimazione di voto sono generate dall'amministrazione della capitale cantonale.

<i>Responsabili della preparazione delle carte di legittimazione di voto</i>	
Amministrazione cantonale (12)	UR, FR, SO, BS, SH, AI, AG, TG, VD, VS, NE, GE
Amministrazione della capitale cantonale (1)	ZH
Amministrazione comunale (11)	BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, BL, AR ³³ , GR, TI, JU
Terzi (2)	LU, SG

Tabella 3

Da notare che i Cantoni di Friburgo, Soletta e Neuchâtel tengono il catalogo elettorale in modo decentralizzato ma prevedono la preparazione della carta di legittimazione di voto da parte dell'amministrazione cantonale.

1.2. Stampa del materiale di voto

Per le votazioni popolari federali la Cancelleria federale si occupa della stampa delle spiegazioni di voto concernenti gli oggetti federali come pure delle relative schede di voto e le mette a disposizione dei Cantoni. Nei 13 Cantoni in cui gli Svizzeri all'estero hanno diritto di voto esclusivamente in materia federale, alle buste occorre aggiungere semplicemente i documenti previsti dal diritto cantonale per l'espressione valida del voto (di regola la carta di legittimazione di voto e la busta per la scheda di voto); i Cantoni e i Comuni che per lo spoglio delle schede utilizzano sistemi automatizzati (procedura di conteggio elettronico) stampano schede di voto apposite. Non appena un Cantone concede diritti politici agli Svizzeri all'estero in materia cantonale ed eventualmente comunale (cfr. supra, sezione II/B), occorre allegare al materiale di voto anche la relativa documentazione: in questi casi la produzione del materiale di voto è più complessa.

Secondo i dati forniti dai Cantoni, il materiale di voto (escluso il materiale di voto messo a disposizione dalla Cancelleria federale) è stampato come segue: in 12 Cantoni la stampa viene fatta dal Cantone, in 3 Cantoni la stampa compete ai Comuni e in 6 Cantoni la stampa avviene è affidata a terzi; 5 Cantoni applicano una soluzione mista.

<i>Responsabili della stampa del materiale di voto</i>	
Cantone (12)	ZH ³⁴ , UR, FR, SO, BL, SH, AI, VD, VS, NE ³⁵ , GE, JU
Comune (3)	OW, GL, ZG
Terzi (6)	BE, NW, BS, SG, AG, TG
Soluzione mista (5)	LU, SZ, AR, GR, TI

Tabella 4

³³ In parte le carte vengono generate da terzi.

³⁴ Stampa presso il centro tipografico della centrale del catalogo elettorale della Città di Zurigo su incarico del Cantone.

³⁵ Per votazioni federali e cantonali.

1.3. Imbustamento e spedizione del materiale di voto

Secondo i dati forniti dai Cantoni il materiale di voto è imbustato e spedito come segue: in 8 Cantoni tali operazioni sono svolte dal Cantone, in 11 Cantoni dai Comuni e in 7 Cantoni da terzi (ad es. istituzioni di utilità pubblica, scuole ecc.). Un terzo dei Cantoni affida l'imbustamento e la spedizione a un attore diverso da quello incaricato della stampa³⁶.

<i>Responsabili dell'imbustamento e della spedizione del materiale di voto</i>	
Cantone (8)	ZH ³⁷ , UR, FR, SO, AI, VD, NE, GE
Comune (11)	BE ³⁸ , SZ, OW, NW, GL, ZG, BL, AR, GR ³⁸ , TI ³⁸ , JU
Terzi (7)	LU, BS, SH, SG, AG, TG, VS

Tabella 5

D. Ricezione e spoglio delle schede

Le schede di voto trasmesse dagli Svizzeri all'estero sono prese in consegna e sottoposte a spoglio come segue: in 9 Cantoni dall'amministrazione cantonale, in 3 Cantoni dall'amministrazione della capitale cantonale e in 14 Cantoni dai Comuni.

<i>Responsabili della ricezione e dello spoglio delle schede</i>	
Cantone (9)	LU, UR, BS, AI, SG, AG, TG, VS, GE
Capitale cantonale (3)	ZH, FR, VD
Comune (14)	BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BL, SH, AR, GR, TI, NE, JU

Tabella 6

Riassumendo si può constatare che 8 Cantoni affidano la gestione di tutti i compiti a un'unica amministrazione³⁹, 5 Cantoni hanno delegato in ampia misura la gestione a terzi⁴⁰, mentre i rimanenti 13 Cantoni dispongono di soluzioni miste.

IV. Sondaggio sui tempi di consegna del materiale di voto all'estero

A. Situazione di partenza e rilevamento dei dati

In relazione alla preparazione del presente rapporto si è proceduto per la prima volta a rilevare dati precisi sul momento della consegna del materiale di voto agli Svizzeri all'estero, per poter valutare l'impatto effettivo dei tempi di consegna e le eventuali disparità geografiche. A questo scopo, in occasione della votazione popolare federale del 28 novembre 2021 a tutti gli Svizzeri all'estero iscritti nei cataloghi elettorali dei Cantoni di Lucerna, Friburgo, Argovia, Ginevra e del Cantone Ticino sono state sottoposte domande concernenti la ricezione del materiale di voto. I partecipanti al sondaggio hanno ricevuto, insieme al materiale di voto, informazioni sullo svolgimento del sondaggio e un codice di partecipazione personale; la partecipazione al sondaggio era possibile per il tramite del codice QR o dell'indirizzo Internet indicati nella lettera, mediante immissione del codice personale.

Al sondaggio hanno risposto in modo completo e valido circa 4500 aventi diritto di voto, il che corrisponde a una partecipazione del 7 per cento⁴¹. La partecipazione era possibile dal 15 ottobre 2021 al 3 gennaio 2022. Due settimane prima della votazione i nostri connazionali all'estero per i quali il registro degli

³⁶ BE, SZ, NW, BL, SH, TI, VS, JU.

³⁷ Presso la centrale del catalogo elettorale della Città di Zurigo su incarico del Cantone.

³⁸ Singoli Comuni incaricano terzi.

³⁹ 5 Cantoni con catalogo elettorale centrale e gestione integrale da parte dell'amministrazione cantonale o della capitale cantonale (ZH, UR, AI, VD, GE); 3 Cantoni con catalogo elettorale decentrale e gestione integrale da parte dei Comuni.

⁴⁰ 2 Cantoni incaricano una tipografia di tutte le operazioni (LU e SG), 3 Cantoni generano le carte di legittimazione di voto presso l'amministrazione cantonale ma affidano la stampa, l'imbustamento e la spedizione a una tipografia (BS, AG e TG); questi 5 Cantoni hanno un catalogo elettorale centrale.

⁴¹ Complessivamente sono stati invitati a partecipare al sondaggio circa 65 000 Svizzeri all'estero. 9704 persone hanno avviato il sondaggio; di queste, 6206 hanno inserito un codice di partecipazione valido, ma hanno in parte interrotto la compilazione del modulo. Per la valutazione si è tenuto conto delle risposte delle 4513 persone che hanno risposto a tutte le domande indicando una data di consegna situata nel periodo di svolgimento del sondaggio.

Svizzeri all'estero⁴² indicava un indirizzo di posta elettronica hanno ricevuto una mail di promemoria. I risultati del sondaggio permettono di quantificare l'entità delle difficoltà di consegna⁴³.

B. Valutazione dei dati

1. Data di ricezione del materiale di voto

I risultati del sondaggio mostrano che la maggior parte degli Svizzeri all'estero riceve il materiale di voto in tempi relativamente brevi. Quattro settimane prima della votazione del 28 novembre 2021, cioè ancora prima che iniziasse la spedizione agli aventi diritto di voto in Svizzera, più del 50 per cento delle persone che hanno partecipato al sondaggio aveva già ricevuto il materiale di voto. Tre settimane prima della votazione, cioè a metà tra la data di spedizione e la data della votazione, circa l'83 per cento degli Svizzeri all'estero aveva ricevuto il materiale. Un rimanente 15 per cento dei partecipanti ha dichiarato di aver ricevuto il materiale di voto entro la data della votazione. Il 2 per cento dei partecipanti infine ha dichiarato di aver ricevuto il materiale di voto soltanto dopo la votazione popolare e di non aver pertanto potuto parteciparvi. Risposte successive al 3 gennaio 2022 non sono state registrate poiché in tale data il sondaggio è stato chiuso.

Il grafico seguente mostra i risultati del sondaggio concernenti la data di ricezione del materiale di voto. I dati sono presentati in forma aggregata; andando da sinistra verso destra si vede pertanto la quota degli Svizzeri all'estero partecipanti al sondaggio che nelle rispettive date non aveva ancora ricevuto il materiale di voto.

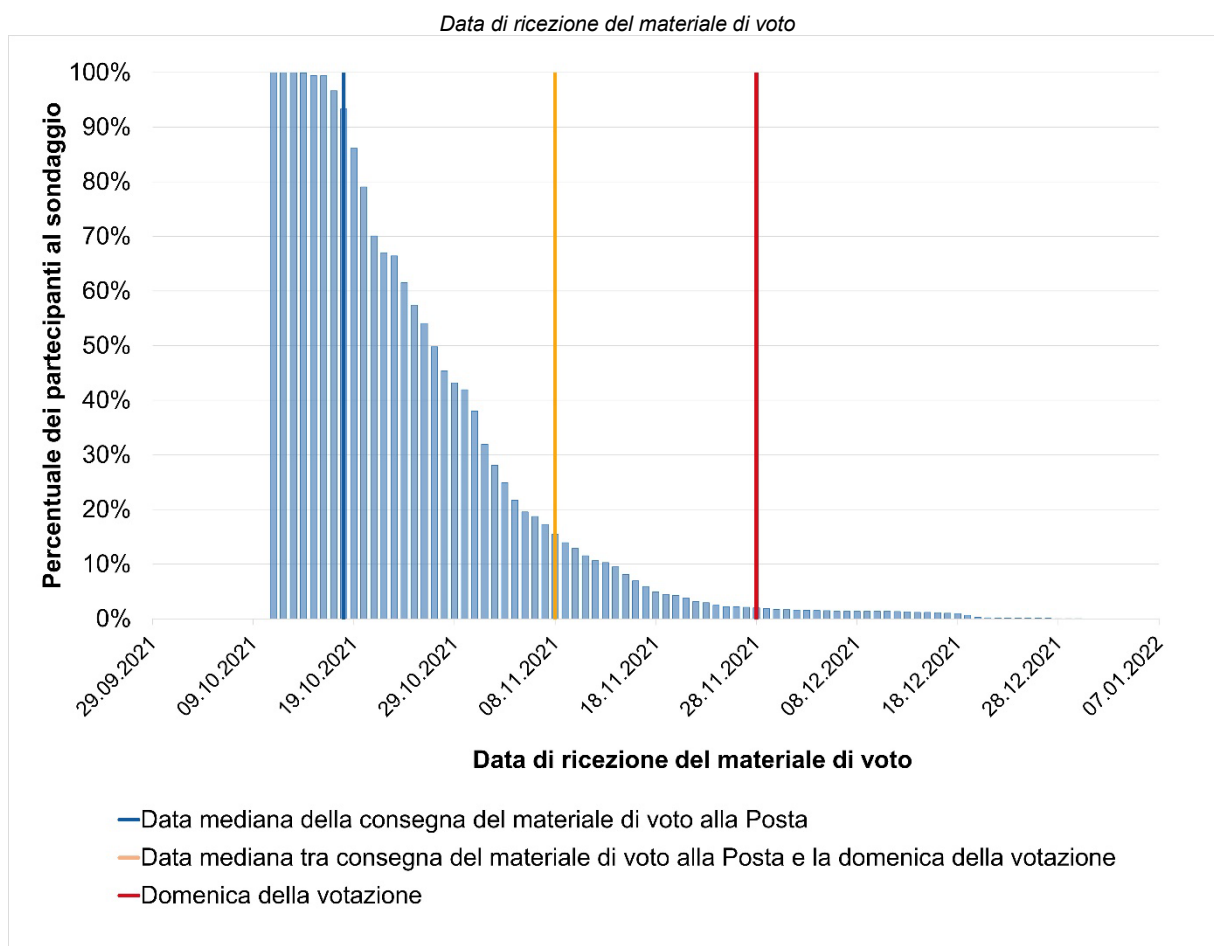


Grafico 3

⁴² Il registro degli Svizzeri all'estero è parte integrante del sistema d'informazione E-VERA (E-VERA) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), disciplinato dall'ordinanza del 17 agosto 2016 concernente il sistema d'informazione E-VERA (ordinanza E-VERA; RS 235.22).

⁴³ La Posta Svizzera tiene un elenco con i tempi medi di consegna previsti nel traffico postale internazionale verso i singoli Paesi. L'elenco è consultabile in Internet all'indirizzo seguente: www.post.ch > Spedire lettere > Documenti Estero > documenti > Informazioni su zona tariffaria e tempi di trasporto nei paesi

Secondo la normativa vigente, i Cantoni e i Comuni possono spedire il materiale di voto agli Svizzeri all'estero al più presto nella sesta settimana precedente la data della votazione⁴⁴. Per la votazione oggetto del sondaggio la prima data di spedizione ammessa era il 18 ottobre 2021. Nonostante ciò, singoli Comuni avevano anticipato la spedizione delle buste, motivo per cui alcuni Svizzeri all'estero hanno ricevuto il materiale di voto già prima della data limite.

2. Tempo a disposizione per la consegna del voto a seconda dei continenti e dei Paesi

I risultati del sondaggio sono stati suddivisi per continenti e Paesi; si è inoltre tenuto conto delle tipologie dei luoghi di residenza degli Svizzeri all'estero (città, campagna, agglomerati urbani). Più di due terzi dei 4500 partecipanti al sondaggio sono Svizzeri che vivono in Europa, un dato che rispecchia all'incirca il rapporto tra gli Svizzeri registrati in tale continente rispetto a quelli registrati negli altri⁴⁵. Il fatto che siano giunte risposte da diverse regioni geografiche permette una valutazione differenziata, fermo restando che a seconda dei Paesi occorre considerare le difficoltà aggiuntive legate alla spedizione postale nel periodo in questione (novembre 2021), ancora segnato dalla situazione acuta di pandemia da COVID-19.

In termini geografici si può constatare che all'interno dell'Europa nella maggior parte dei casi la consegna avviene in tempi brevi. Al riguardo, dal valore mediano⁴⁶ si può dedurre che gli Svizzeri che vivono in Paesi europei ricevono il materiale di voto 6-7 giorni dopo la spedizione dalla Svizzera, per cui di norma restano loro circa 5 settimane per esprimere il voto. Il grafico seguente mostra il numero mediano di giorni che resta agli aventi diritto di voto all'estero per l'espressione del voto, suddiviso per continenti e in base alla tipologia della regione di residenza (città, campagna, agglomerati urbani).

Numero di giorni tra ricezione del materiale di voto e votazione popolare

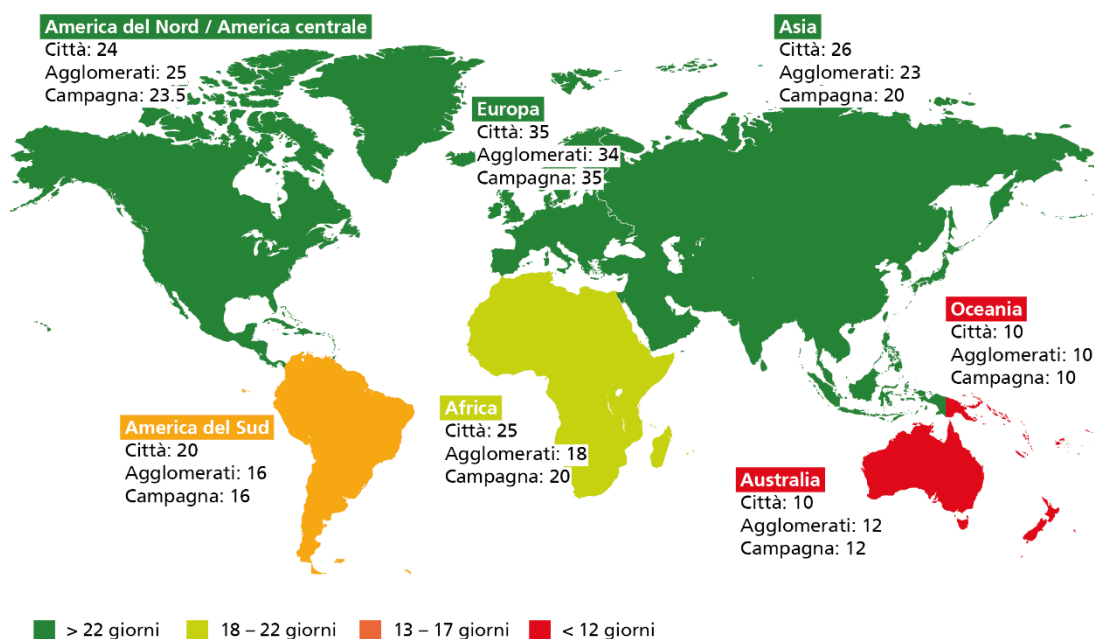


Grafico 4

Sono indicati in verde i continenti in cui l'intervallo di tempo mediano che intercorre tra la spedizione del materiale di voto e la sua consegna agli aventi diritto è più breve o all'incirca corrispondente al tempo che resta agli aventi diritto per esprimere il voto (mediante rispedizione in patria della busta di voto).

⁴⁴ Art. 12 cpv. 3 OSEst. Cfr. infra, sezione V/B.

⁴⁵ Delle 4511 risposte, 87 provenivano dall'Africa, 365 dall'Asia, 3199 dall'Europa, 518 dall'America del Nord e centrale, 150 dall'America del Sud, 53 dall'Oceania e 139 dall'Australia.

⁴⁶ Il valore mediano è quello situato precisamente a metà di una serie ordinata di dati. Con riferimento al sondaggio in questione, il presente valore mediano indica la data in cui il 50 per cento dei partecipanti ha già ricevuto il materiale di voto mentre il rimanente 50 per cento non l'ha ancora ricevuto.

Sono evidenziati in arancione e rosso i continenti in cui la durata di consegna mediana del materiale di voto è più lunga rispetto al tempo restante per l'espressione del voto.

Estendendo l'analisi ai singoli Paesi si riscontrano tempi di consegna particolarmente lunghi in Australia e Nuova Zelanda, oltre che nelle Filippine, in Sudafrica e in Uruguay. Anche in Brasile, Canada, Colombia e Messico il tempo per la consegna supera in misura significativa il tempo rimanente all'avente diritto di voto per rispedire la scheda di voto in Svizzera.

Tempi per la consegna del materiale di voto all'avente diritto e per la rispedizione, per Paese⁴⁷

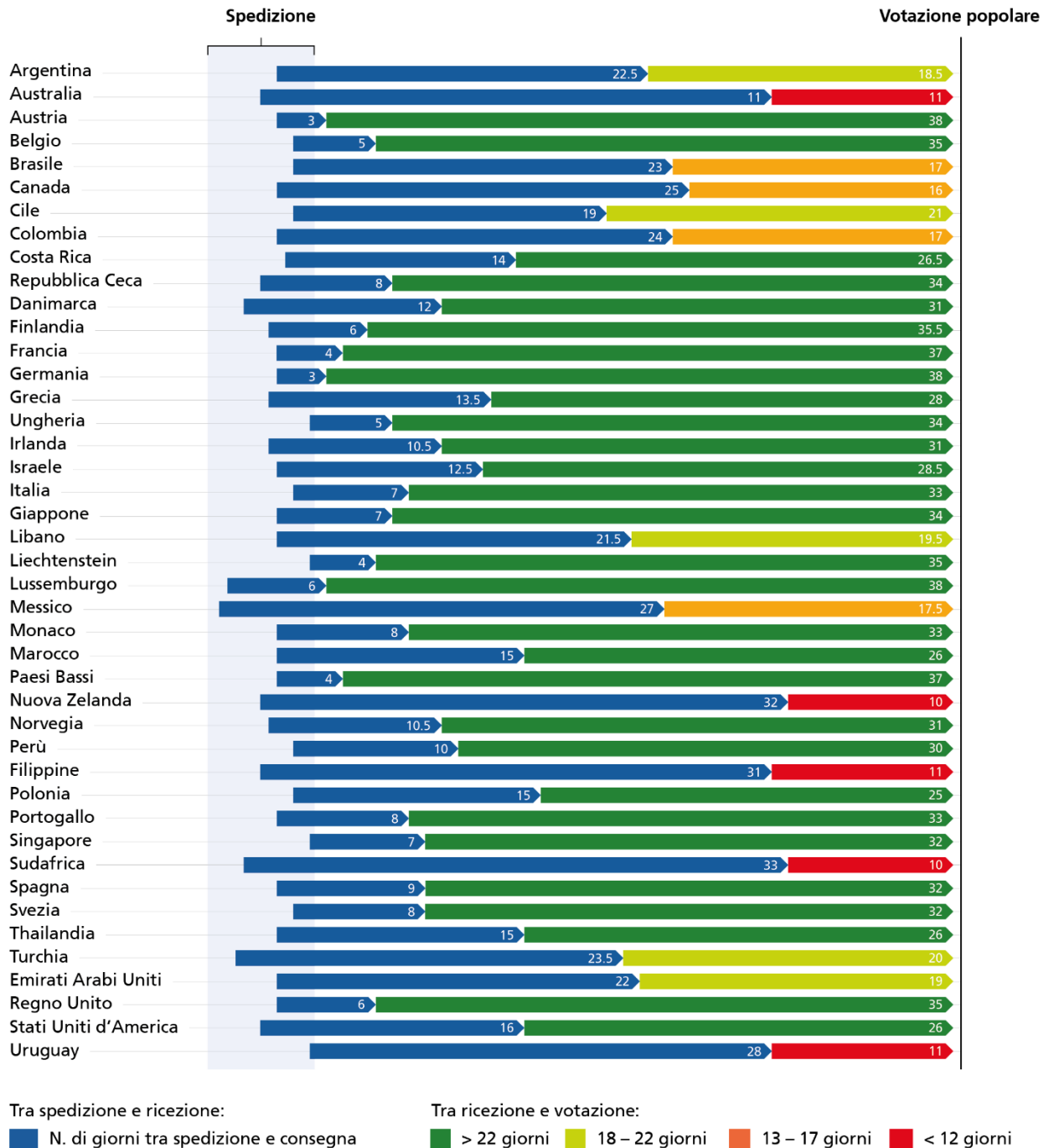


Grafico 5

⁴⁷ Sono indicati i Paesi per i quali il sondaggio ha fornito più di dieci risposte. È riportata la mediana dei dati forniti dagli Svizzeri all'estero.

3. Bilancio intermedio

Riassumendo si constata che la consegna del materiale di voto non pone problemi per la maggioranza degli Svizzeri all'estero. In Europa in molti casi essi ricevono il materiale addirittura prima dei loro connazionali in Patria, mentre la situazione è insoddisfacente soprattutto per quanto riguarda gli Svizzeri che vivono in Paesi remoti come l'Australia, la Nuova Zelanda, le Filippine, il Sudafrica e l'Uruguay. Nella valutazione di eventuali adeguamenti della prassi occorre tenere conto di queste differenze.

V. Valutazione delle opzioni

Alla luce delle attuali modalità di organizzazione delle elezioni e votazioni per gli Svizzeri all'estero, dei pareri e delle proposte avanzate sia dalla società civile che dagli ambienti economici e scientifici, nonché dei sondaggi e delle inchieste condotte ai fini del presente rapporto, sono state valutate diverse opzioni tese ad adeguare l'organizzazione e le procedure degli appuntamenti elettorali. Le conclusioni sono illustrate qui di seguito.

A. Libera scelta dell'indirizzo di recapito

Secondo l'articolo 12 capoverso 2 OSEst, il materiale di voto è spedito all'avente diritto di voto al suo indirizzo *all'estero*. Di norma gli Svizzeri all'estero devono indicare quale recapito per la consegna del materiale di voto l'indirizzo del proprio domicilio. In questo modo il materiale di voto conserva il carattere di cosa privata e si riduce il rischio di abusi. Nel 2015, nel quadro del riordino del diritto in materia di Svizzeri all'estero, le disposizioni riguardanti il recapito del materiale di voto sono state allentate in modo da consentire agli Svizzeri non domiciliati sul territorio nazionale di indicare anche un altro indirizzo estero. È infatti necessario tenere debitamente conto dei casi in cui i servizi postali del Paese interessato non coprono o coprono solo in parte determinate regioni o località periferiche⁴⁸. Secondo il diritto vigente, la spedizione a un indirizzo in Svizzera non è consentita.

In risposta alla consultazione sull'OSEst, i Cantoni di Zurigo e di Argovia avevano suggerito un'ulteriore estensione della possibilità di fornire un recapito alternativo. Concretamente, ai Cantoni si sarebbe dovuto consentire – sulla base di motivi validi – di accettare anche recapiti in Svizzera. Il Cantone di Zurigo proponeva di concedere agli Svizzeri all'estero che ne facevano domanda motivata la possibilità di fornire un indirizzo di recapito diverso dall'indirizzo di domicilio, in particolare anche un indirizzo in Svizzera. Il Cantone di Argovia, dal canto suo, aveva sottolineato il fatto che non di rado i datori di lavoro offrono ai propri collaboratori dislocati all'estero la possibilità di affidare la corrispondenza commerciale e privata a un servizio di corriere e che, in tali casi, la libera scelta dell'indirizzo di recapito poteva addirittura accelerare la consegna del materiale di voto. Alla luce dei maggiori rischi di abuso, tuttavia, il Consiglio federale aveva ribadito l'obbligo di spedizione a un indirizzo estero⁴⁹.

Ai fini del presente rapporto è stato chiesto alle autorità preposte alle votazioni ed elezioni cantonali di valutare, sotto il profilo amministrativo, l'opzione della libera scelta dell'indirizzo di recapito. A loro avviso, l'opzione presenta vantaggi ma anche svantaggi. Se può risultare vantaggiosa per alcuni Svizzeri all'estero, questa soluzione rischia di moltiplicare gli abusi. Si teme inoltre una gestione del catalogo elettorale più complessa ed onerosa (soprattutto per il maggior numero di rettifiche) e un aumento del rischio di spedizioni plurime dovuto al fatto che i cittadini che ritornano in patria raramente annunciano il loro rientro. Nel caso di un indirizzo di recapito «impersonale» in Svizzera, risulta più difficile disporre di un quadro aggiornato degli aventi diritto di voto. Da quando con la LSEst è venuto meno l'obbligo per gli Svizzeri all'estero di rinnovare l'iscrizione nel catalogo elettorale, il Comune di voto radia dal catalogo gli aventi diritto di voto se il materiale è rinviato al mittente per tre volte consecutive perché non recapitabile al destinatario (art. 19 cpv. 3 LSEst), sempre che al Comune non sia pervenuta un'esplicita richiesta di reinscrizione. Nel caso di un indirizzo di recapito «impersonale» in Svizzera però – dunque non associato

⁴⁸ Circolare del 7 ottobre 2015 della Cancelleria federale concernente l'esercizio dei diritti politici degli Svizzeri all'estero (FF 2015 6157, in particolare 7502).

⁴⁹ Cfr. rapporto esplicativo del 7 ottobre 2015 sull'ordinanza sugli Svizzeri all'estero (in tedesco), pag. 7, all'indirizzo https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/leben-ausland/Erlaeuterungen-Auslandschweizerverordnung_DE.pdf (stato: 28.10.2022)

a un avente diritto di voto – le mancate consegne sarebbero meno frequenti per cui verrebbe a mancare un importante strumento di aggiornamento del catalogo.

Anche nel caso in cui fossero ammesse varianti più permissive riguardo all'indicazione di un indirizzo di recapito alternativo, occorrerebbe comunque registrare nel catalogo elettorale l'indirizzo di domicilio all'estero del cittadino svizzero avente diritto di voto in modo da poterlo indentificare. Allo stesso scopo, l'indirizzo di domicilio all'estero andrebbe comunque fornito quando cittadini svizzeri firmano domande di referendum o di iniziative popolari federali (art. 14 cpv. 2 OSEst). L'introduzione di un indirizzo di recapito alternativo comporterebbe adeguamenti di tipo giuridico e organizzativo; occorrerebbe, ad esempio, completare l'elenco dei dati da fornire al momento dell'annuncio (art. 7 cpv. 3 OSEst) e aggiungere i necessari campi nei cataloghi elettorali cantonali o comunali. D'altro canto, prima dell'eventuale introduzione della libera scelta dell'indirizzo di recapito, andrebbe comunque migliorato lo scambio di dati tra il DFAE, i Cantoni e i Comuni di voto. Occorrerebbe in particolare assicurare che chi rientra dall'estero sia radiato dal registro degli Svizzeri all'estero e dal catalogo elettorale per gli Svizzeri all'estero anche se al momento di rientrare in patria non ha annunciato la propria partenza presso la rappresentanza competente⁵⁰.

Va infine ricordato che in virtù del diritto vigente è già consentito ritirare il materiale di voto – con dovuto anticipo – presso il Comune di voto, a condizione però che questi ne riceva preventivamente notifica (art. 13 cpv. 2 OSEst). Sarebbe anche ipotizzabile delegare una terza persona a ritirare il materiale presso il Comune. Secondo la prassi, tuttavia, una tale delega vale per un solo ed unico appuntamento elettorale.

B. Consegna anticipata del materiale di voto

Il momento a partire dal quale il materiale di voto può essere spedito agli Svizzeri all'estero è sancito nell'ordinanza. Giusta l'articolo 12 capoverso 3 OSEst e l'articolo 2b ODP il Comune di voto o il relativo Cantone spedisce il materiale al più presto una settimana prima della data di spedizione ufficiale in Svizzera. Il Consiglio federale interpreta la disposizione nel senso che i Cantoni possono spedire il materiale di voto al più presto nella sesta settimana precedente l'elezione o la votazione. Esso richiama l'attenzione dei Governi cantonali su queste disposizioni prima di ogni votazione e prima delle elezioni per il rinnovo del Consiglio nazionale, indicando concretamente la settimana in cui è consentito dare inizio alla spedizione⁵¹.

La norma che prevede la spedizione anticipata del materiale di voto agli Svizzeri all'estero è stata inserita nella pertinente ordinanza nel 2002. Inizialmente il Consiglio federale intendeva anticipare la consegna del materiale per tutti, dunque anche per i domiciliati in Svizzera, ma dalla consultazione è emersa una chiara opposizione soprattutto da parte degli organizzatori delle campagne elettorali e di voto, che temevano un generale prolungamento della durata delle campagne⁵². Il Consiglio federale ha dunque abbandonato il proprio intento, ma ha comunque introdotto una norma speciale per gli Svizzeri all'estero onde consentire l'invio anticipato del materiale⁵³. Prima di ogni votazione, il Consiglio federale invita i Cantoni a spedire il materiale di voto agli Svizzeri all'estero una settimana prima della data di spedizione ufficiale in Svizzera, dunque sei settimane prima della votazione. Si tratta, come detto, di un invito e non di un'imposizione poiché un obbligo in tal senso non è sancito per legge.

La disposizione riguardante il momento dell'invio del materiale di voto è strettamente correlata a quella che precisa fino a quando il Comune di voto deve tenere conto delle richieste di iscrizione nel catalogo elettorale e dei cambiamenti d'indirizzo. Il Comune di voto è tenuto a mettere a disposizione degli Svizzeri all'estero il materiale di voto se la richiesta di iscrizione o la comunicazione del nuovo indirizzo avviene al più tardi sei settimane prima della votazione (art. 11 cpv. 2 OSEst). Di fatto i Comuni di voto sono tolleranti e di norma accettano anche iscrizioni tardive, ma i ritardatari non possono far valere alcuna pretesa legale in tal senso. Un'eventuale ulteriore anticipazione dell'invio porrebbe la questione del termine entro il quale i Comuni di voto devono tenere conto delle richieste di iscrizione e dei

⁵⁰ CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE (2022), pag. 26 (cfr. le considerazioni sulle sfide legate allo scambio di dati)

⁵¹ Cfr. p. es. la circolare del Consiglio federale del 21 marzo 2022 ai Governi cantonali per la votazione popolare del 15 maggio 2022, n. 21, 22 e 32 (FF 2022 667).

⁵² Per raggugli sulla procedura di consultazione di cui sopra cfr.: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2001 > Procedura di consultazione 2001/16 Legge federale e ordinanza sui diritti politici.

⁵³ RU 2002 1755

cambiamenti d'indirizzo. Inoltre, avrebbe un impatto negativo sugli Svizzeri all'estero che desiderano iscriversi nuovamente nel catalogo elettorale per poter partecipare ad una determinata votazione. Essi dovrebbero infatti attivarsi con maggiore anticipo, rischiando di rimanere esclusi dal voto se non vi provvedono per tempo.

Ai fini del presente rapporto la CaF ha chiesto alle autorità preposte alle votazioni ed elezioni cantonali se ritenessero possibile spedire il materiale di voto più di sei settimane prima della data delle votazioni o elezioni. La maggior parte dei Cantoni lo ritiene tendenzialmente fattibile, ma alcuni di essi hanno sottolineato che in tal caso il materiale elettorale e di voto preparato dalla Confederazione (schede di voto, opuscolo delle spiegazioni del Consiglio federale, guida elettorale) dovrebbe essere recapitato loro con maggiore anticipo. Vi sono anche Cantoni che escludono questa possibilità o che quantomeno sono scettici. I risultati del sondaggio mostrano in particolare che i Cantoni ad avere maggiori problemi nel caso di un'anticipazione del termine d'invio sarebbero quelli che riconoscono agli Svizzeri all'estero diritti politici anche a livello comunale.

La produzione del materiale di voto della Confederazione è avviata dopo che il Consiglio federale stabilisce quali testi porre in votazione (art. 10 cpv. 1^{bis} LDP). Dalla redazione alla stampa dell'opuscolo delle spiegazioni di voto sono necessari diversi mesi e già oggi i ritmi sono serrati. Per fare in modo che l'invio possa avvenire più di sei settimane prima della data delle votazioni o elezioni, sarebbero necessari massicci interventi organizzativi. L'iter per la produzione del materiale è ormai rodato e nel corso degli anni ha dato prova della sua validità. Complessivamente, i benefici che deriverebbero agli Svizzeri all'estero dall'anticipazione delle scadenze per la produzione del materiale di voto della Confederazione non compenserebbero gli oneri legati a una riorganizzazione della produzione.

C. Consegna attraverso il corriere diplomatico e le rappresentanze

1. Il corriere diplomatico: basi legali e impiego

Lo strumento del corriere diplomatico è disciplinato nella Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (RS 0.191.01). È utilizzato per lo scambio della corrispondenza ufficiale tra la rappresentanza diplomatica all'estero e il dipartimento degli affari esteri dello Stato accreditante, come pure tra le altre missioni e consolati di detto Stato (art. 27 cpv. 1). Durante il trasporto, la valigia diplomatica non può essere aperta né trattenuta dagli organi di controllo (art. 27 cpv. 3). Deve portare all'esterno i contrassegni visibili di questa sua natura ed essere debitamente sigillata. La valigia diplomatica è dunque spedita all'estero per il tramite dei servizi postali ordinari o di servizi di corriere privati. Il servizio di corriere a Berna conta ogni anno circa 18'000 invii diplomatici in entrata e in uscita, per un totale di circa 160 tonnellate di materiale⁵⁴.

Secondo una prassi ormai pluridecennale, per i collaboratori della Confederazione che esercitano funzioni ufficiali all'estero il materiale di voto è recapitato mediante il corriere diplomatico alla rappresentanza competente. Debitamente compilato dagli aventi diritto di voto, esso è rispedito in Svizzera sempre per il tramite del corriere diplomatico e successivamente recapitato dal servizio postale al Comune di voto. Da un sondaggio è emerso che la quasi totalità dei Cantoni spedisce il materiale di voto in questo modo a complessivamente oltre 1000 persone. I cataloghi elettorali cantonali o comunali riportano l'annotazione secondo cui il materiale elettorale va spedito al servizio di corriere del DFAE, che provvede a smistarlo e a trasmetterlo alla rappresentanza competente (anch'essa idealmente annotata nel catalogo elettorale). La spedizione al domicilio del destinatario non è prevista. Il corriere diplomatico serve in linea di massima tutte le rappresentanze (ambasciate, consolati generali, uffici di cooperazione ecc.), salvo nel caso in cui vi siano assegnati unicamente consoli onorari.

⁵⁴ ORGANIZZAZIONE DEGLI SVIZZERI ALL'ESTERO (2021), pag. 28

2. Prova pilota in occasione della votazione popolare del 13 giugno 2021

Il postulato Silberschmidt 20.4348 incarica il Consiglio federale di testare l'impiego del corriere diplomatico, nel quadro di un progetto pilota, per analizzare i casi in cui la consegna del materiale di voto agli Svizzeri all'estero pone problemi.

2.1. Impostazione

In occasione della votazione popolare del 13 giugno 2021, la CaF e il DFAE hanno condotto una prova pilota in collaborazione con i Cantoni Argovia, Ginevra e Ticino. Al fine di raccogliere informazioni sulla consegna del materiale e la partecipazione al voto sono stati interrogati i circa 1600 cittadini svizzeri che vivono in Australia, Brasile e Thailandia e che sono iscritti nel catalogo elettorale di uno dei Cantoni menzionati. Per metà dei partecipanti alla prova pilota il materiale di voto è stato spedito all'estero tramite la Posta Svizzera e consegnato successivamente all'indirizzo di domicilio dai servizi postali locali. Per l'altra metà il materiale di voto è stato trasmesso via corriere diplomatico alle rappresentanze competenti (Bangkok, Sydney, Rio de Janeiro e San Paolo⁵⁵) e da lì inoltrato ai destinatari per il tramite dei servizi postali locali. Come d'uso, i votanti hanno poi rispedito la scheda elettorale direttamente al Comune di voto. Insieme al materiale di voto, i cittadini coinvolti hanno ricevuto una lettera d'accompagnamento e un codice per la partecipazione al sondaggio in linea, il cui obiettivo era confrontare l'efficacia dei due metodi di consegna del materiale. Si è trattato inoltre di rilevare le implicazioni pratiche – soprattutto logistiche – e finanziarie dell'impiego del corriere diplomatico per le autorità e i servizi coinvolti.

2.2. Risultati

Su circa 1600 persone, 312 hanno partecipato al sondaggio per mezzo di un codice valido. Il tasso di risposta è stato dunque di circa il 18% ed ha coperto in modo relativamente uniforme entrambi i canali di distribuzione: il 45 per cento dei partecipanti infatti ha ricevuto il materiale di voto per posta, il 55 per cento per il tramite del corriere diplomatico e quindi della rappresentanza competente. I partecipanti al sondaggio hanno indicato la data di consegna del materiale di voto e la data di spedizione della scheda elettorale al proprio Comune. I Cantoni e i Comuni dal canto loro hanno registrato la data in cui il voto espresso dagli Svizzeri che vivono in Australia, Brasile e Thailandia è pervenuto, nonché, generalmente, le modalità di spedizione del materiale di voto agli interessati.

Sulla base dei dati raccolti, per ogni canale di spedizione è stata calcolata la mediana, ovvero la data prima della quale metà dei destinatari ha ricevuto il materiale di voto, e dopo la quale lo ha ricevuto l'altra metà. Per l'invio «standard», ovvero per posta, la mediana era il 17 maggio 2021, per le spedizioni via corriere diplomatico il 13 maggio. Il ricorso al corriere diplomatico ha pertanto consentito di consegnare il materiale di voto nei tre Paesi considerati con alcuni giorni di anticipo. Analizzando la situazione nel dettaglio, si osserva tuttavia che le mediane riguardanti i due canali risultano piuttosto vicine e, di fatto, la spedizione via corriere, quindi tramite la rappresentanza, non è stata sempre più veloce⁵⁶.

⁵⁵ Prima dell'invio tramite corriere diplomatico, le spedizioni destinate al Brasile hanno dovuto essere smistate manualmente per circoscrizione consolare. Poiché questa operazione non ha potuto essere espletata a livello cantonale, ha dovuto provvedervi la Direzione consolare del DFAE, che si è assunta anche gli oneri supplementari connessi.

⁵⁶ Le spedizioni dirette in Thailandia che il Cantone di Ginevra ha affidato alla Posta sono giunte a destinazione più rapidamente di quelle affidate al corriere per la successiva consegna alla rappresentanza.

	Posta	Corriere
Numero di risposte	140	172
Consegna all'indirizzo privato	120	154
Consegna ad una casella postale	20	18
Consegna più rapida, luogo	9.5.21, Australia, Queensland	6.5.21, Australia, New South Wales
Consegna più lenta, luogo	14.6.21, Thailanda, Udon Thani	28.6.21, Thailanda, Nong Bua Lamphu
Mediana di consegna	17.5.21	13.5.21

Tabella 7

Per quanto concerne la spedizione in Svizzera, sotto il profilo numerico non sono state rilevate differenze tra i due canali di trasmissione: globalmente, per ognuno dei canali impiegati è pervenuto un numero praticamente identico di schede e anche la data di ricezione da parte delle autorità cantonali e comunali è stata più o meno la stessa. Poiché l'indagine comparativa condotta ha una portata numerica, temporale e geografica limitata, i risultati non possono essere generalizzati. Nonostante ciò, offrono indicazioni utili sull'efficacia di canali di distribuzione alternativi.

3. Ulteriori aspetti riguardanti l'impiego del corriere

Per valutare l'efficacia di questa soluzione logistica alternativa occorre tenere conto di altri aspetti legati alle condizioni concrete in cui si è svolta la prova pilota e che non è stato possibile quantificare. Questi aspetti e le implicazioni per le parti coinvolte sono illustrati dettagliatamente qui di seguito.

3.1. Cantoni e Comuni

Per realizzare la prova pilota si è reso necessario adeguare i processi cantonali, il che ha generato oneri diversi a seconda della situazione di partenza del Cantone interessato. Le autorità cantonali hanno dovuto smistare il materiale di voto per Paese prima di spedirlo al servizio di corriere⁵⁷. Nel caso in cui si decidesse di impiegare il corriere su vasta scala, aumenterebbe la necessità di uno smistamento preliminare poiché – come illustrato nella sezione III – le competenze e procedure organizzative divergono notevolmente da un Cantone all'altro. Senza opportuni adeguamenti, l'onere legato alle operazioni di smistamento sarebbe notevole e il servizio di corriere dovrebbe farvi fronte in tempi strettissimi. Sarebbe il caso in particolare per gli invii da Cantoni con un elevato grado di decentralizzazione, dove la spedizione è curata dai Comuni⁵⁸.

Nel quadro di un sondaggio, ai Cantoni è stato chiesto se sarebbero in grado di recapitare al servizio di corriere, in un'unica consegna, tutto il materiale destinato all'estero già smistato per Paese. I Cantoni con procedure centralizzate lo ritengono tendenzialmente possibile e relativamente semplice, seppure correlato a oneri supplementari in termini di tempo e di costi. Nei Cantoni con una forte decentralizzazione amministrativa invece si renderebbero necessarie modifiche importanti per garantire l'espletamento di queste operazioni preliminari in tutto il territorio cantonale.

Riguardo alla prova pilota si è constatato che nei Cantoni coinvolti (Argovia, Ginevra e Ticino) le condizioni per l'organizzazione delle votazioni per gli Svizzeri all'estero erano ideali. I Cantoni di Argovia e Ginevra hanno un'organizzazione fortemente centralizzata e vantano un'elevata flessibilità. Il Cantone Ticino ha sì un'organizzazione decentralizzata, ma è stato uno dei primi Cantoni a ricevere il materiale di voto dalla Confederazione⁵⁹ ed ha quindi beneficiato di un lasso di tempo più lungo per coordinarsi con i Comuni.

⁵⁷ Nel caso in cui si optasse per l'impiego su vasta scala del corriere, gli Stati dovrebbero essere raggruppati in circoscrizioni consolari.

⁵⁸ BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, BL, AR, GR, TI e JU.

⁵⁹ La distribuzione del materiale della Confederazione ai Cantoni (schede di voto, opuscolo delle spiegazioni di voto) dura di norma circa un mese. Nel caso della votazione popolare del 13 giugno 2021, il materiale è stato consegnato tra il 24 marzo e il 30 aprile 2021. Il Cantone Ticino lo ha ricevuto il 31 marzo 2021.

3.2. Servizio di corriere

La prassi attuale prevede che i Cantoni e i Comuni consegnino alla Posta il materiale di voto destinato all'estero, la quale provvede a smistarlo meccanicamente e a predisporlo per l'invio nei Paesi destinatari. Il servizio di corriere tratta una quantità relativamente limitata di colli rispetto alla Posta, per cui i suoi processi non sono automatizzati. Se si decidesse di recapitare il materiale di voto tramite corriere, il servizio competente dovrebbe espletare i compiti che oggi giorno competono alla Posta Svizzera. Attualmente il servizio di corriere si occupa di smistare manualmente per Paese di destinazione gli invii da recapitare all'estero, di contrassegnarli come invii diplomatici e di consegnarli alla Posta o a corrieri privati. Nel caso di un impiego più esteso del corriere diplomatico, occorrerebbe ridurre i tempi registrati nel quadro della prova pilota per evitare ritardi di tipo logistico⁶⁰. Il servizio di corriere, inoltre, recapita gli invii alle rappresentanze in giorni prestabiliti. Invii straordinari sono possibili se urgenti, ma prevedere invii quotidiani a tutte le rappresentanze facendo capo alle risorse attualmente disponibili non è realistico. Una soluzione economicamente più razionale nel caso di un impiego del corriere su vasta scala sarebbe quella di raggruppare in blocchi il materiale di voto che man mano giunge dai Cantoni e spedirli a intervalli regolari.

3.3. Rappresentanze

Novantuno rappresentanze svizzere all'estero (tra ambasciate e consolati generali), la cui circoscrizione consolare comprende in parte anche altri Paesi, sono servite direttamente dal corriere diplomatico. Nel caso di un impiego più esteso del servizio di corriere occorrerebbe decidere quali tipi di rappresentanze (ambasciate, consolati generali, uffici di cooperazione ecc.) andrebbero coinvolti. Nei tre Paesi selezionati per la prova pilota la Svizzera dispone di un'ambasciata (Bangkok) o quanto meno di un consolato generale (Sydney, Rio de Janeiro, São Paulo). Le rappresentanze coinvolte non hanno pertanto dovuto procedere a spedizioni transfrontaliere, il che con tutta probabilità ha influito positivamente sulla percentuale di invii riusciti⁶¹. Per i Paesi sprovvisti di una rappresentanza svizzera, l'inoltro da parte della rappresentanza competente avrebbe verosimilmente richiesto più tempo.

Le rappresentanze svizzere all'estero non dispongono tutte della stessa infrastruttura e risorse. Le sedi coinvolte nella prova pilota sono riuscite ad assicurare la trasmissione del materiale di voto avvalendosi delle risorse disponibili, ma con un dispendio di tempo elevato⁶². Non è pertanto scontato che ciò sia possibile anche nel caso di un impiego su vasta scala del corriere diplomatico e dunque di un volume più elevato di materiale di voto. Gli inoltri comportano infatti difficoltà aggiuntive legate alla situazione dei servizi postali locali. Nel quadro della prova pilota, ad esempio, gli invii in Brasile sono stati inoltrati per raccomandata, ma solo dopo aver raccolto informazioni supplementari sui destinatari (ad es. il numero di telefono).

4. Valutazione dell'impiego del corriere

I risultati della prova pilota e gli aspetti analizzati dimostrano che l'impiego su vasta scala del corriere diplomatico richiederebbe adattamenti organizzativi (Cantoni) e investimenti infrastrutturali (servizio di corriere, rappresentanze) importanti. Non è certo inoltre che sarebbe possibile garantire i tempi di consegna leggermente più brevi registrati nell'ambito della prova pilota (più Cantoni / Comuni, volume di invii più elevato, inoltri transfrontaliero del materiale da parte delle rappresentanze), in particolare perché il servizio di corriere e le rappresentanze avrebbero bisogno di più tempo per espletare le operazioni di invio.

Tenuto conto dei costi sostenuti nel quadro della prova pilota del 13 giugno 2021, la Direzione consolare calcola per ogni unità di materiale di voto spedita tramite il corriere diplomatico 9.50 franchi di spese a carico della Confederazione (senza investimenti). I Cantoni dal canto loro dovrebbero provvedere, al-

⁶⁰ Per ogni busta di voto il servizio di corriere impiega 13,5 secondi. Per un totale di 10 000 buste il tempo complessivo necessario sarebbe di 37,5 ore, ovvero 4,5 giorni di lavoro.

⁶¹ La rappresentanza a Bangkok ha ricevuto da uno dei Cantoni il materiale di voto anche per i cittadini svizzeri residenti in Cambogia, Malaysia e Myanmar. A volte, per la spedizione transfrontaliera del materiale si è reso necessario raccogliere informazioni supplementari sui destinatari (p. es.: numero di telefono) e ricorrere a servizi privati (DHL) a causa dell'inaffidabilità dei servizi postali locali.

⁶² Stando ai dati forniti dalle rappresentanze implicate, si sono rese necessarie complessivamente 29 ore di lavoro supplementari.

meno in parte, ad adattamenti organizzativi importanti. Complessivamente dunque i benefici che deriverebbero dall'estensione dell'impiego del corriere diplomatico non compenserebbero i costi, anche perché non è affatto certo che si potrebbe effettivamente realizzare un risparmio di tempo.

Nell'ambito della prova pilota non è stata analizzata la questione della rispedizione via corriere diplomatico delle schede di voto compilate. Sotto il profilo logistico, questa operazione sarebbe più semplice perché le autorità non dovrebbero più procedere al loro smistamento. Tuttavia, le rappresentanze dovrebbero fissare un termine (p. es. due settimane prima della data della votazione popolare) per la riconsegna delle schede di voto. La rappresentanza le spedisce in blocco al servizio di corriere a Berna, da dove sarebbero trasmesse tramite la Posta Svizzera ai Comuni di voto. Questa soluzione sarebbe tuttavia utile soltanto per coloro che avrebbero la possibilità di riconsegnare personalmente la scheda alla rappresentanza. Lo stesso dicasi per le soluzioni che consentirebbero agli Svizzeri all'estero di farsi spedire il materiale di voto via corriere diplomatico alla rappresentanza, dove poi lo ritirerebbero personalmente.

Per una trasmissione più efficace via corrieri, gli invii dovrebbero essere spediti ai destinatari all'estero direttamente dalla Svizzera senza passare per il servizio di corriere del DFAE e le rappresentanze. Sarebbe ad esempio ipotizzabile che le autorità (Cantoni o Comuni) affidino a corrieri privati gli invii destinati a località estere molto lontane. Con tutta probabilità tuttavia i costi per lo Stato sarebbero considerevoli, poiché l'attuale organizzazione decentralizzata delle votazioni e dunque un volume limitato di invii per cliente⁶³ renderebbe più difficile ottenere dai corrieri privati condizioni tariffali vantaggiose. In alternativa si potrebbe consentire agli Svizzeri all'estero di indicare un indirizzo di recapito in Svizzera (v. sezione V/A). In questo modo, persone di fiducia domiciliate in Svizzera potrebbero affidare la spedizione all'estero a corrieri privati, ma dovrebbero anche assumersene i costi.

D. Verifica delle disposizioni cantonali riguardanti il voto per corrispondenza

Le procedure riguardanti il voto per corrispondenza sono rette in buona parte da disposizioni cantonali (art. 15 cpv. 1 LSEst in combinato disposto con l'art. 8 cpv. 1 LDP), che definiscono anche i casi in cui un voto per corrispondenza è considerato nullo. I motivi di invalidità e di nullità previsti dal diritto cantonale possono pertenerne anche alle condizioni poste alla busta per la scheda di voto (cfr. al riguardo art. 12 cpv. 2, art. 38 cpv. 4 e art. 49 cpv. 2 LDP). Nei confronti degli Svizzeri all'estero alcune disposizioni appaiono più favorevoli di altre.

Le usuali buste di trasmissione del materiale di voto possono rivelarsi problematiche. Svizzeri all'estero hanno infatti riferito che alcuni servizi postali esteri non accettano le buste per la rispedizione delle schede compilate in quanto già utilizzate per l'invio del materiale di voto⁶⁴. Essi hanno deplorato anche il fatto che il formato delle buste non corrisponde al formato standard nel Paese di destinazione e che pertanto l'affrancatura è più costosa. Proprio a causa di questi costi di per sé più elevati per le spedizioni all'estero, a volte Svizzeri all'estero appartenenti ad una stessa economia domestica rispediscono al Comune tutte le schede di voto in un'unica busta privata neutra. In alcuni Cantoni tuttavia tali spedizioni sono considerate nulle o perché è stata utilizzata una busta di trasmissione non ufficiale⁶⁵ o perché la busta di trasmissione contiene più schede di voto⁶⁶. In altri Cantoni invece non rappresenterebbe un problema poiché non vi è l'obbligo di utilizzare la busta ufficiale o non è proibito inserirvi le carte di legittimazione e le schede di voto di più persone⁶⁷.

Viste le diverse procedure cantonali riguardanti il voto per corrispondenza e la determinazione dei risultati non sarebbe ragionevole imporre ai Cantoni regole federali. I Cantoni possono però valutare se le norme in vigore necessitano di adeguamenti affinché rispondano alle esigenze degli Svizzeri

⁶³ Secondo l'attuale ripartizione dei compiti, sarebbe considerato cliente il Cantone (organizzazione centralizzata) o il Comune di voto (organizzazione decentralizzata).

⁶⁴ Ciò può dipendere, ad esempio, dal fatto che sulle buste utilizzate per l'invio del materiale di voto i servizi postali esteri applicano un codice a barre, il quale al momento della rispedizione delle schede compilate può creare problemi ai sistemi di trattamento automatizzati.

⁶⁵ Cfr. p. es. § 21 cpv. 1 lett. e della legge sui diritti politici del Cantone Argovia (GPR/AG) in combinato disposto con § 27 cpv. 1 lett. 1 dell'ordinanza di applicazione (VGPR/AG); art. 41 cpv. 1 lett. e della legge sull'esercizio dei diritti politici del Cantone Ticino (LEDP/TI); art. 20 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza sul voto per corrispondenza del Cantone Vallese (Verordnung über die briefliche Stimmabgabe/VS).

⁶⁶ Cfr. al riguardo p. es. art. 22 cpv. 1 lett. c della legge sui diritti politici del Cantone di Berna (PRG/BE); § 94 cpv. 1 lett. d della legge sui diritti politici del Cantone di Soletta (GpR/SO); art. 20 cpv. 1 lett. d dell'ordinanza sul voto per corrispondenza del Cantone Vallese (Verordnung über die briefliche Stimmabgabe/VS).

⁶⁷ Cfr. al riguardo p. es. § 72 cpv. 2 lett. b della legge sui diritti politici del Cantone di Zurigo (GPR/ZH); art. 34 cpv. 2 lett. d ed e della legge sui diritti politici del Cantone dei Grigioni (GPR/GR); art. 23 cpv. 1 lett. c della nuova legge sui diritti politici del Cantone di Vaud (LEDP/VD).

all'estero, garantendo nel contempo il rispetto delle regole per la corretta determinazione della volontà popolare.

E. Verifica dell'organizzazione cantonale

Le prescrizioni federali lasciano ai Cantoni un ampio margine di manovra riguardo alle procedure per dare esecuzione ai diritti politici degli Svizzeri all'estero. Ne consegue una notevole varietà di soluzioni cantonali (v. al riguardo la sezione III). Le rilevazioni non consentono di concludere quali siano le soluzioni che offrono agli Svizzeri all'estero condizioni particolarmente favorevoli. Un quadro generale dei vari sistemi cantonali di esecuzione consente però ai Cantoni di riflettere sulla propria prassi organizzativa e di individuare l'eventuale potenziale di miglioramento.

Già all'inizio degli anni Novanta, in occasione della revisione dell'allora legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero, ci si interrogò sul senso di un'organizzazione a livello comunale e sull'opportunità di prescrivere la creazione di un servizio cantonale centrale. Allora, i Cantoni sentiti espressero pareri discordanti⁶⁸. Si decise pertanto di lasciare che la questione fosse disciplinata a livello cantonale, ma si autorizzarono i Cantoni a «limitare a uno o più Comuni l'esercizio dei diritti politici da parte degli Svizzeri all'estero e la tenuta dei relativi cataloghi elettorali»⁶⁹. Sulla scia dei test condotti per l'introduzione del voto elettronico, le prescrizioni federali sono state modificate. Esse prevedevano che il catalogo elettorale degli Svizzeri all'estero fosse tenuto centralmente dall'amministrazione cantonale o dall'amministrazione della capitale cantonale. I Cantoni potevano tuttavia tenere i cataloghi elettorali decentrati, a condizione che fossero armonizzati nell'intero Cantone e gestiti elettronicamente oppure che i dati fossero trasmessi periodicamente per via elettronica a un catalogo elettorale centrale⁷⁰. Questa regolamentazione ha successivamente subito alcune modifiche redazionali e figura ora nella LSEst⁷¹. Sebbene in linea di principio il catalogo elettorale debba essere centralizzato, in più della metà dei Cantoni sono tenuti cataloghi decentrati (12 centrali⁷²; 14 decentrati⁷³). È il caso – e non sorprende – dei Cantoni che riconoscono agli Svizzeri all'estero il diritto di voto a livello comunale⁷⁴. La centralizzazione del catalogo elettorale degli Svizzeri all'estero e delle relative procedure rischierebbe di aumentare la complessità poiché il materiale di voto comunale dovrebbe essere spedito all'amministrazione cantonale o all'amministrazione della capitale cantonale.

Per i dieci Cantoni che riconoscono il diritto di voto esclusivamente a livello federale (OW, NW, GL, ZG, AR) o a livello federale e cantonale (BE, SZ, FR, SO, JU) ci si può chiedere se eventuali centralizzazioni consentirebbero di ottimizzare le procedure. Sarebbero possibili sinergie nelle fasi di preparazione (preparazione delle carte di legittimazione di voto, stampa del materiale di voto), imbustamento e spedizione del materiale di voto e si potrebbe rinunciare alla spedizione del materiale ai Comuni. Questi provvedimenti potrebbero rivelarsi utili soprattutto in Cantoni più grandi, con molti Comuni⁷⁵ e un numero elevato di aventi diritto di voto residenti all'estero⁷⁶. L'esempio dei Cantoni di Friburgo e Soletta dimostra che è possibile incrementare l'efficienza anche centralizzando soltanto una parte delle procedure invece dei cataloghi elettorali. I dati dei cataloghi sono però riuniti a livello cantonale cosicché i due Cantoni menzionati posso organizzare centralmente l'emissione delle carte di legittimazione, la stampa del materiale di voto, l'imbustamento e la successiva spedizione. Oltre a procedure più efficienti, si garantisce così anche la spedizione contemporanea del materiale di voto a tutti gli Svizzeri all'estero notificati nel Cantone. La raccolta e lo spoglio dei voti nonché il rilascio dell'attestazione del diritto di voto relativo alle liste di firme per una domanda di referendum o di iniziativa popolare⁷⁷ restano di competenza dei Comuni.

⁶⁸ FF 1990 III 393, in particolare 406 seg.: i Cantoni di Berna e Zurigo si opposero a un nuovo disciplinamento, che a loro avviso avrebbe comportato un onere eccessivo; contrario all'istituzione di un servizio centrale fu anche il Cantone Ticino. Altri Cantoni reagirono invece positivamente. Ginevra ad esempio conosceva già prima della revisione un'amministrazione centralizzata.

⁶⁹ RU 1991 2388

⁷⁰ RU 2007 4635, in particolare 4637; cfr. al riguardo FF 2006 4815

⁷¹ FF 2014 1723, in particolare 1744

⁷² ZH, LU, UR, BS, SH, AI, SG, AG, TG, VS, VD, GE.

⁷³ BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, AR, GR, TI, NE, JU.

⁷⁴ BL, TI, NE nonché GR, il quale lascia ai Comuni la facoltà di concedere il voto agli Svizzeri all'estero.

⁷⁵ Il 1° gennaio 2022 questi Cantoni contavano il seguente numero di Comuni: BE (338), SZ (30), OW (7), NW (11), GL (3), ZG (11), FR (126), SO (107), AR (20) e JU (53).

⁷⁶ Ciò vale in particolare per il Cantone di Berna, che in occasione della votazione popolare del 15 maggio 2022 contava complessivamente 21 794 Svizzeri all'estero con diritto di voto (FF 2022 2010).

⁷⁷ Cfr. al riguardo FF 1990 III 393, in particolare 406.

F. Spedizione senza l'opuscolo delle spiegazioni di voto

Dal dibattito pubblico è emersa in passato l'idea di contrastare la consegna tardiva del materiale di voto rinunciando alla spedizione dell'opuscolo delle spiegazioni di voto⁷⁸. Ipotizzando che la redazione, produzione e distribuzione dell'opuscolo rappresentino il collo di bottiglia dell'intero processo logistico, è stata avanzata la proposta di metterlo a disposizione degli Svizzeri all'estero unicamente in linea. Qui di seguito si fornisce un'analisi giuridica e pratica della proposta.

Innanzitutto si pone la domanda del significato dell'opuscolo delle spiegazioni di voto per il diritto alla libera formazione della volontà garantito dall'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.). Stando al Tribunale federale, il cittadino deve avere la garanzia che il risultato del voto traduca in modo fedele e sicuro l'espressione della propria volontà, la quale deve potersi formare nel modo più libero e completo possibile⁷⁹. Per molto tempo il ruolo dello Stato in questo frangente è stato controverso⁸⁰. Tuttavia, nei primi anni Novanta, la posizione inizialmente restrittiva della dottrina riguardo al ruolo delle autorità nel processo di formazione delle opinioni dei cittadini ha lasciato il posto ad un atteggiamento più morbido dovuto a un graduale allentamento delle condizioni⁸¹. Oggi sono oltre cinque milioni gli esemplari dell'opuscolo spediti agli aventi diritto di voto, e il suo contenuto è pubblicato in formato pdf nell'applicazione VoteInfo come pure nel sito Internet della Confederazione. Su di esso si basano inoltre i video esplicativi del Consiglio federale riguardanti i singoli oggetti in votazione.

Nel caso di elezioni l'articolo 34 capoverso 2 Cost. offre un margine di manovra ristretto. Secondo il Tribunale federale, in vista di un appuntamento elettorale lo Stato non può porsi al servizio di interessi partitici⁸². Le elezioni servono a creare nuovi rapporti di potere e presuppongono un libero scambio di opinioni tra le varie forze sociali⁸³. Le autorità in carica non fungono pertanto da organi consultivi, ma si limitano a pubblicare guide elettorali con indicazioni di tipo tecnico⁸⁴. Diverso è il caso delle votazioni. La funzione esplicativa delle autorità è nel frattempo indiscussa, tanto che sia in ambito dottrinale⁸⁵ che giurisprudenziale⁸⁶ è riconosciuto e statuito l'obbligo di informazione a carico delle autorità. La disposizione costituzionale non si limita a proteggere la libera formazione delle opinioni; essa obbliga lo Stato anche a garantirla mediante provvedimenti adeguati⁸⁷.

Per molto tempo il Tribunale federale ha interpretato il diritto alla libera formazione della volontà in modo più restrittivo rispetto a quanto figura nella dottrina⁸⁸. A livello federale, tuttavia, l'introduzione nel 2007 dell'articolo 10a capoverso 1 nella legge federale sui diritti politici ha fatto chiarezza. I materiali fanno esplicitamente riferimento alla posizione dottrinale prevalente, favorevole a un obbligo generale di informazione⁸⁹. Il Parlamento riconosce agli aventi diritto di voto il diritto di essere informati esaustivamente dalle autorità sugli oggetti federali in votazione⁹⁰, poiché solo così è possibile esercitare in modo democratico ed efficace i diritti politici. In precedenza, anche il Consiglio federale si era espresso a favore dell'obbligo di informare⁹¹.

Che l'attività di informazione delle autorità sugli oggetti in votazione sia nell'interesse comune è dunque assodato, non invece le sue modalità. Dal punto di vista contenutistico le autorità sono vincolate ai principi della continuità, della trasparenza, dell'oggettività e di proporzionalità⁹², principi che il Tribunale federale ha concretizzato in un ragguardevole numero di decisioni⁹³. Riguardo ai requisiti posti al canale di informazione, nella dottrina si trova ben poco. Il Tribunale federale è favorevole alla presenza dello

⁷⁸ GLATTHARD/RIGENDINGER (2022)

⁷⁹ DTF 118 la 259 consid. 3, pag. 262

⁸⁰ CARONI (2009), pag. 64; MAHON (2020), V.14 n. marg. 62; HANGARTNER/KLEY (2000), §44 n. marg. 2580; PIRKER (2017), pag. 10.

⁸¹ PIRKER (2017), pag. 4

⁸² DTF 124 I 55 consid. 2a, pag. 57 seg.

⁸³ TSCHANNEN (2016), n. marg. 1890

⁸⁴ BSK art. 34 n. marg. 33; TSCHANNEN (2021), §52, n. marg. 1890.

⁸⁵ BIAGGINI (2017), art. 34, n. marg. 17; CARONI (2010), S. 58; HANGARTNER/KLEY (2000), §44 n. marg. 2580; PIRKER (2017), pag. 9; STEINMANN (2014), art. 34, n. marg. 20; TONDURY (2012), pag. 10; TSCHANNEN (2021), n. marg. 1885.

⁸⁶ Sentenza 1C_412/2007 del 18.7.2008, consid. 6.2, in: ZBI 2010, pag. 507; DTF 145 I 175 consid. 5.1., pag. 177.

⁸⁷ CARONI (2009), pag. 58

⁸⁸ LANGER (2014), pag. 4

⁸⁹ FF 2006 8491, in particolare 8499

⁹⁰ FF 2006 8491, in particolare 8500

⁹¹ FF 2005 3935

⁹² FF 2006 8491, in particolare 8500

⁹³ DTF 145 I 78; 145 I 1; 143 I 78; 139 I 2; 138 I 61; 135 I 292; 130 I 290; 118 la 259.

Stato in Internet⁹⁴ – ad esempio sotto forma di video informativi – purché sia conforme ai principi menzionati, ma vi vede esclusivamente un *complemento* alle spiegazioni del Consiglio federale⁹⁵. Secondo la giurisprudenza, non è il caso di rinunciare all'invio postale di un atto normativo sottoposto a votazione, quantomeno quando la complessità delle disposizioni contenutevi lo richiede⁹⁶. Nel frattempo, la digitalizzazione è progredita ulteriormente tanto che in molti casi la versione determinante del Foglio ufficiale è quella elettronica e la versione stampata è fornita soltanto su richiesta.

Nonostante ciò, in ambito dottrinale prevale l'opinione secondo cui le autorità non dovrebbero limitare la loro comunicazione ai canali elettronici⁹⁷. Proprio in relazione all'esercizio del voto, LANGER raccomanda un eccesso di prudenza poiché la giurisprudenza rispecchia ancora un approccio all'informazione tipico delle generazioni cresciute senza Internet⁹⁸. Secondo PIRKER limitare la comunicazione a un unico canale non rispetterebbe il principio di proporzionalità⁹⁹. Ad avviso di TSCHANNEN e TÖNDURY, infine, pubblicare esclusivamente in linea informazioni riguardanti le votazioni non consente di ottemperare appieno all'articolo 34 capoverso 2 Cost.¹⁰⁰.

Oltre alle implicazioni giuridiche, resta da chiarire se, concretamente, la spedizione del materiale di voto senza l'opuscolo delle spiegazioni consenta davvero una consegna anticipata ovunque, anche perché occorrerebbe comunque attendere sempre il materiale riguardante le votazioni cantonali o comunali. Anche per questa ragione, alcuni Cantoni non sfruttano la possibilità già prevista dal diritto vigente di spedire all'estero il materiale di voto già nel corso della sesta settimana precedente l'appuntamento con le urne. L'ulteriore anticipo del termine sarebbe un provvedimento problematico anche nell'ottica del processo democratico. La maggior parte degli Svizzeri all'estero riceve il materiale di voto già pochi giorni dopo la spedizione (v. sezione IV/B 1) ed avrebbe dunque la possibilità di votare ancora prima che il dibattito pubblico sull'oggetto in votazione possa dirsi avviato. Tenuto conto di questo aspetto, la soluzione di ridurre l'offerta informativa delle autorità allo scopo di velocizzare la consegna del materiale di voto appare quantomeno discutibile.

G. Voto elettronico

L'introduzione del voto elettronico è un progetto congiunto della Confederazione e dei Cantoni. La base legale per la sperimentazione del voto elettronico è data dall'articolo 8a LDP. I Cantoni che decidono di introdurre il voto elettronico necessitano dell'autorizzazione della Confederazione. Dal 2004, 15 Cantoni hanno condotto oltre 300 prove, utilizzando sistemi diversi. Nel 2019 la sperimentazione è stata interrotta poiché il Cantone di Ginevra e la Posta Svizzera, i due fornitori di allora, hanno ritirato i propri sistemi. Il 26 giugno 2019 il Consiglio federale, dopo una consultazione, ha deciso di non introdurre per legge il voto elettronico quale canale di voto ordinario e di ripensare la sperimentazione. In un processo di ampio respiro che ha coinvolto ambienti scientifici, Cantoni e cerchie interessate sono state elaborate le nuove basi legali, che sono entrate in vigore il 1° luglio 2022¹⁰¹. Nel frattempo, la Posta Svizzera ha perfezionato il suo sistema, che è ora a disposizione dei Cantoni interessati. La sperimentazione riprenderà a giugno del 2023 con un numero limitato di aventi diritto di voto. Il 3 marzo 2023 i Cantoni di Basilea Campagna, San Gallo e Turgovia hanno ottenuto l'autorizzazione di principio del Consiglio federale e il nulla osta della Cancelleria federale¹⁰².

Il voto elettronico sarebbe particolarmente utile per gli Svizzeri all'estero e per gli aventi diritto di voto disabili, ma anche ai votanti in Svizzera questo canale aggiuntivo apporterebbe un evidente plusvalore. Agli Svizzeri all'estero consente di partecipare al voto anche se il relativo materiale giunge soltanto a pochi giorni dalla data della votazione. I dati rilevati in occasione della votazione popolare del 28 novembre 2021 dimostrano che il 98 per cento degli interrogati avrebbe potuto votare elettronicamente (v.

⁹⁴ DTF 145 I 282 consid. 5.2 pag. 289; 145 I 1 consid. 5.2.2 pag. 11.

⁹⁵ DTF 145 I 1 consid. 5.2.2 pag. 11

⁹⁶ DTF 132 I 104 consid. 3.2.

⁹⁷ CARONI (2009), pag. 64; HANGARTNER/KLEY (2000), §44 n. marg. 2582; LANGER (2014), pag. 951; PIRKER (2017), pag. 10; TSCHANNEN (2016), n. marg. 1884.

⁹⁸ LANGER (2014), pag. 951.

⁹⁹ PIRKER (2017), pag. 12.

¹⁰⁰ TSCHANNEN (2016), n. marg. 1884; TÖNDURY, pag. 172.

¹⁰¹ Modifica del 25 maggio 2022 dell'ODP (RU 2022 335) e ordinanza della Cancelleria federale del 25 maggio 2022 concernente il voto elettronico (OVE, RU 2022 336).

¹⁰² Comunicato stampa del Consiglio federale del 3 marzo 2023, consultabile all'indirizzo www.bk.admin.ch > Diritti politici > Vote électronique > Comunicati stampa

sezione IV/B 1), mentre per il restante 2 per cento anche questa soluzione non sarebbe stata risolutiva. Di fatto soltanto un sistema di voto interamente digitalizzato risolverebbe i problemi, ma per elaborare una soluzione affidabile di questo tipo sono necessarie ricerche supplementari. Al momento non è possibile valutare se e quando il voto elettronico interamente digitalizzato sarà possibile anche dal punto di vista della sicurezza tecnica.

H. Spedizione elettronica del materiale di voto

Per risolvere il problema della consegna tardiva del materiale di voto, diversi parlamentari hanno suggerito di spedirlo elettronicamente¹⁰³. Gli Svizzeri all'estero potrebbero così stampare il materiale e rispedirlo per posta. Da ultimo nel parere sull'interpellanza Wehrli 21.4494 il Consiglio federale si è detto contrario alla proposta illustrandone le lacune. La spedizione elettronica consentirebbe di evitare le spedizioni postali almeno in una direzione, ma sarebbe problematica in termini di sicurezza, efficienza e praticabilità. Le considerazioni formulate in merito alla spedizione senza l'opuscolo delle spiegazioni di voto valgono anche per questa variante (v. sezione V/F).

Gli elevati standard di sicurezza e le notevoli implicazioni tecniche fanno del voto elettronico un progetto complesso. La verificabilità individuale e la verificabilità completa forniscono tuttavia già delle risposte alle questioni di sicurezza che si pongono. Attualmente la spedizione elettronica non sarebbe compatibile con l'obiettivo perseguito dalla Confederazione e dai Cantoni in materia di voto elettronico. Al riguardo, inoltre, dal 2019 sono stati compiuti progressi importanti in vista della ripresa delle sperimentazioni (v. sezione V/G). La spedizione elettronica rappresenterebbe dunque un nuovo approccio, la cui implementazione solleva numerosi interrogativi. Occorrerebbe sviluppare una piattaforma di consegna che consenta la verificabilità completa del destinatario all'estero e che sia a prova di attacchi informatici in modo da contrastare efficacemente il rischio di abusi. L'elaborazione delle basi organizzative e legali necessarie e l'implementazione sicura dei processi richiederebbero tempo e risorse perché in ogni caso vale il principio secondo cui la sicurezza prevale sulla tempistica.

Nell'attesa di implementare il voto elettronico, la spedizione elettronica non rappresenta dunque una soluzione transitoria di facile realizzazione, bensì un progetto che richiederebbe risorse importanti e avrebbe numerose implicazioni sul piano della sicurezza. A prescindere da questi aspetti, si tratterebbe di una soluzione inadeguata e poco promettente anche solo sotto il profilo pratico. Il materiale stampato individualmente non risponderebbe verosimilmente a tutti i canoni previsti per il successivo conteggio da parte di sistemi automatizzati. L'onere per lo spoglio dei voti dunque aumenterebbe, oltre al fatto che sarebbe necessario modificare le basi legali cantonali in materia di validità dei voti espressi. Anche per gli aventi diritto di voto la spedizione elettronica sarebbe più onerosa e, in particolare per persone affette da disabilità, più complicata, dunque meno a misura di cittadino di quanto lo siano oggi il voto per corrispondenza o elettronico. Si tratta di un aspetto che ha il suo peso poiché attualmente buona parte degli Svizzeri all'estero riceve per tempo il materiale di voto (v. sezione V); l'obbligo di stampare tale materiale per poi rispedirlo sarebbe una soluzione peggiorativa. Il Consiglio federale ha pertanto ribadito di ritenere più opportuno estendere progressivamente il voto elettronico a tutti i cittadini svizzeri residenti all'estero invece di elaborare nuove soluzioni che comporterebbero inevitabilmente nuove problematiche.

I. Voto per rappresentanza

Nel caso del voto per rappresentanza, un terzo designato dalla persona che desidera essere rappresentata partecipa a una votazione o elezione compilando e depositando la scheda secondo le istruzioni da essa ricevute. Se il voto per rappresentanza fosse ammesso per gli Svizzeri all'estero, si potrebbe spedire il materiale di voto a un indirizzo in Svizzera, evitando così la spedizione all'estero.

In Svizzera gli aventi diritto di voto incapaci di scrivere possono far *riempire* la scheda secondo le loro istruzioni da un avente diritto di loro scelta. I Cantoni devono provvedere affinché possano partecipare a votazioni ed elezioni anche coloro che, per invalidità o altri motivi, sono durevolmente incapaci di svolgere da sé le necessarie operazioni di voto (art. 5 cpv. 6 e art. 6 LDP). La scheda può essere *deposta* nell'urna da terzi, se tale procedura è ammessa dal diritto cantonale per le votazioni ed elezioni cantonali

¹⁰³ Cfr. interpellanza Masshardt 15.4227, domanda Amaudruz 15.5469, mozione Zanetti Claudio 19.3294.

(art. 5 cpv. 6 LDP). L'attuazione di questa disposizione varia da Cantone a Cantone. Al di là dei casi speciali menzionati, il voto per rappresentanza in Svizzera è attualmente vietato.

In altri Paesi il voto per rappresentanza è possibile in parte, ma in forme molto diverse tra loro. Sono previste, ad esempio, rappresentanze per singole votazioni nel caso di persone ammalate o temporaneamente all'estero, di persone dislocate per lavoro all'estero o di persone emigrate per un periodo prolungato. Per vagliarne l'applicabilità alla Svizzera, sono stati analizzati unicamente i sistemi di voto per rappresentanza previsti dalla Francia («vote par procuration») e dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (di seguito: Regno Unito; «proxy voting») per cittadini emigrati.

1. Voto per rappresentanza in Francia

A livello nazionale il popolo francese può votare in occasione del rinnovo del Parlamento, dell'elezione del presidente della Repubblica e in caso di referendum. Dal 1958 i cittadini francesi si sono recati alle urne 37 volte per elezioni e votazioni a livello nazionale (in media una ogni due anni)¹⁰⁴.

Il voto per rappresentanza esiste in Francia dal 1946¹⁰⁵ ed è retto dal «Code électoral de la France»¹⁰⁶. Affinché possa farsi rappresentare, il cittadino francese residente all'estero deve recarsi di persona alla propria rappresentanza diplomatica o consolare e farsi rilasciare un'apposita *procura*. La procura può valere per un unico appuntamento elettorale o per un periodo massimo di tre anni. Per la votazione a cui partecipa, il rappresentante ma anche la persona rappresentata devono avere diritto di voto. Chi si assume una rappresentanza può rappresentare contemporaneamente due persone al massimo. L'autorità che rilascia la procura ne tiene traccia in un registro. L'originale della procura è spedita al Comune nel cui catalogo elettorale la persona rappresentata è registrata, e nel quale successivamente sono inseriti i dati riguardanti la rappresentanza.

Il giorno della votazione, il rappresentante deve recarsi alle urne per votare al posto della persona rappresentata e secondo le istruzioni di quest'ultima. Nel seggio, il sindaco tiene una «liste d'émargement», ossia una copia convalidata del catalogo elettorale per l'accertamento del diritto di voto. Laddove un cittadino si faccia rappresentare, accanto al suo nome dovrà essere riportato quello del rappresentante. Accertata la rappresentanza e l'identità del rappresentante, questo può ritirare il materiale di voto. Al riparo da occhi indiscreti egli sceglie la scheda di voto in base alle istruzioni impartitegli, la inserisce nella busta ricevuta e la introduce di persona nell'urna sotto la supervisione dell'addetto al seggio. Successivamente, il rappresentante appone la propria firma sulla «liste d'émargement» accanto al nome del rappresentato per attestare l'avvenuto esercizio del voto.

Nonostante la procura impartita, il rappresentato può depositare personalmente la scheda nell'urna se si reca al seggio prima che il suo rappresentante abbia esercitato il voto in suo nome. Egli ha inoltre, in qualsiasi momento, la possibilità di revocare la procura o di designare un nuovo rappresentante.

2. Voto per rappresentanza nel Regno Unito

A livello nazionale il popolo del Regno Unito può votare in occasione del rinnovo del Parlamento e in caso di referendum. Dal 1975 i cittadini britannici si sono recati alle urne complessivamente 14 volte (in media ogni tre anni) per elezioni e votazioni a livello nazionale¹⁰⁷. Elezioni e votazioni si sono tenute nello stesso lasso di tempo anche in singole parti del Paese (Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord).

Il voto per rappresentanza esiste nel Regno Unito dal 1985 ed è retto dal «Representation of the People Act 1985» e dal «Representation of the People Act 2000». Per poter votare in qualità di cittadino britannico residente all'estero bisogna aver vissuto nel Regno Unito ed essersi iscritto nel catalogo elettorale. Per i minorenni che hanno lasciato il Paese sono previste eccezioni. I Britannici all'estero devono registrarsi nello stesso circondario elettorale nel quale erano registrati prima di lasciare il Regno Unito e rinnovare la registrazione ogni anno. Al momento vige il limite temporale secondo cui trascorsi

¹⁰⁴ Dall'inizio della 5ª Repubblica francese nel 1958, 11 elezioni del presidente della Repubblica, 16 rinnovi del Parlamento (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2022) e 10 referendum (CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 2022).

¹⁰⁵ Vote par correspondance, Electeurs empêchés ou absents, Legge n. 46-667 del 12 aprile 1946.

¹⁰⁶ Code électoral de la France, modificato da ultimo il 1° maggio 2022.

¹⁰⁷ 3 referendum (il referendum sulla permanenza nella Comunità economica europea del 1975 fu il primo referendum indetto su scala nazionale; cfr. JOHNSON / MILLER / WHITE [2016]) e 11 elezioni parlamentari (CRACKNELL / PILLING [2021]).

15 anni da quando si è lasciato il Regno Unito non è più possibile rinnovare la registrazione. Con l'«Elections Act 2022», tuttavia, la prassi è stata modificata: la registrazione dovrà essere ripetuta soltanto ogni tre anni e non sarà sottoposta a limiti di tempo. Tutti i cittadini britannici che prima di trasferirsi all'estero hanno vissuto nel Regno Unito ed erano iscritti nel catalogo elettorale potranno dunque partecipare alle votazioni britanniche senza limiti temporali. L'«Elections Act 2022» ha ottenuto l'approvazione reale nell'aprile 2022, ma per la sua entrata in vigore e l'applicazione delle nuove norme sono necessarie disposizioni di diritto secondario, che seguiranno verosimilmente nel corso del 2023.

Per nominare un rappresentante i cittadini britannici residenti all'estero devono spedire per posta al proprio Comune di voto un modulo di richiesta, al più tardi 11 giorni prima della votazione. La rappresentanza può essere richiesta per uno specifico appuntamento elettorale, per un determinato periodo di tempo o a tempo indeterminato. Per la votazione a cui partecipa, sia il rappresentante (cosiddetto «proxy») sia la persona rappresentata devono essere iscritti nel catalogo elettorale ed avere diritto di voto. Attualmente un proxy può rappresentare al massimo due persone con le quali non ha legami di parentela oltre ad un numero illimitato di congiunti. Anche questa prassi è stata modificata con l'«Elections Act 2022»: il proxy potrà rappresentare al massimo due persone a prescindere da un eventuale rapporto di parentela. Il «registration officer» tiene un elenco di tutte le richieste di rappresentanza e delle autorizzazioni rilasciate.

Il rappresentante può esercitare il diritto di voto per conto del rappresentato presso il seggio o per posta. Il giorno della votazione l'addetto al seggio accerta il diritto di voto per mezzo del catalogo elettorale, che contiene il nome e l'indirizzo di tutti gli aventi diritto di voto. Per la verifica del caso, il proxy deve fornire il nome della persona rappresentata. Se questa figura nel catalogo elettorale e la rappresentanza vi è annotata, il proxy riceve la scheda di voto della persona rappresentata, la compila secondo le istruzioni da questa impartite e la introduce nell'urna.

Anche nel Regno Unito, il rappresentato può votare personalmente se si reca al seggio prima che il suo rappresentante abbia esercitato il voto in suo nome. Egli ha inoltre, in qualsiasi momento, la possibilità di revocare la procura o di designare un nuovo proxy.

3. Valutazione dell'introduzione del voto per rappresentanza in Svizzera a livello federale

Per consentire agli Svizzeri all'estero di esercitare il voto per rappresentanza in occasione di votazioni ed elezioni federali occorrerebbe prevedere la necessaria base legale a livello federale. La decisione circa l'introduzione di questa possibilità a livello cantonale e comunale spetterebbe ai Cantoni. In tutti i casi il principio costituzionale dell'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.) andrà rispettato. L'introduzione del voto per rappresentanza presuppone dunque che si possa garantire la sicurezza del voto e limitare al massimo il potenziale di abuso. Inoltre, indipendentemente dalle modalità offerte per l'esercizio del voto, vanno rispettati anche tutti gli altri principi tesi a garantire il controllo della legittimazione di voto, la tutela del segreto del voto, lo spoglio di tutti i voti e l'impedimento di abusi (art. 5 cpv. 7, art. 7 cpv. 4, art. 8 cpv. 1 e art. 8a cpv. 2 LDP). L'analisi dei sistemi esteri sopra illustrati ha consentito di individuare le tappe procedurali che si renderebbero necessarie per implementare una simile soluzione in Svizzera:

- a. definizione dei requisiti personali che la persona rappresentata e il suo rappresentante devono soddisfare,
- b. procedura di registrazione,
- c. tenuta di un registro delle rappresentanze attive,
- d. cambiamenti di indirizzo nel catalogo elettorale (spedizione del materiale di voto al rappresentante),
- e. controllo della rappresentanza presso il seggio o in sede di ricezione postale del materiale di voto,
- f. rinnovo periodico o revoca della rappresentanza.

Nel definire le singole tappe procedurali occorrerebbe trovare una soluzione sicura, compatibile con i sistemi disponibili e a misura di utente. L'impostazione concreta del voto per rappresentanza e in particolare i requisiti di sicurezza da prevedere andrebbero discussi con i Cantoni. Rispetto ai sistemi

sopra illustrati, occorre anche tenere conto del fatto che in Svizzera il Popolo è chiamato a votare fino a quattro volte all'anno, nella maggior parte dei casi su più oggetti e spesso su oggetti non solo federali, bensì anche cantonali e comunali. Il necessario processo di formazione della volontà politica implica dunque scambi più fitti tra la persona rappresentata e il suo rappresentante, oltre a presupporre uno stretto rapporto di fiducia. Per il rappresentante il tutto si traduce in un impegno importante.

I sistemi illustrati hanno evidenziato che il controllo della legittimazione al voto nel caso del voto per rappresentanza dipende strettamente dai sistemi di controllo messi a punto per gli aventi diritto di voto domiciliati sul territorio nazionale. In Svizzera, l'implementazione del controllo della legittimazione al voto è di competenza cantonale e pertanto varia da un Cantone all'altro. A causa dell'eterogeneità delle normative che ai vari livelli politici disciplinano il voto degli Svizzeri all'estero e delle soluzioni adottate per la tenuta dei cataloghi elettorali (centrali o decentrali), una soluzione generalizzata per le tappe b–e appare di difficile realizzazione. Per trovare soluzioni individuali adeguate, occorrerebbe con ogni probabilità delegare l'implementazione delle singole tappe ai Cantoni.

Nell'ambito del sondaggio condotto nell'ottobre 2021 è stato chiesto alle autorità cantonali responsabili del livello operativo un parere sull'introduzione del voto per rappresentanza senza tuttavia entrare nei dettagli di questa opzione. Quattordici Cantoni si sono detti contrari, tre piuttosto contrari, mentre tre (di cui 1 favorevole e 2 abbastanza favorevoli) non hanno escluso questa possibilità. I Cantoni contrari hanno addotto quale ragione la natura altamente personale del diritto di voto, oltre al fatto che per garantire l'esercizio sicuro del voto anche nel caso di una rappresentanza andrebbe messo a punto un complesso sistema di controlli. I Cantoni favorevoli ritengono che la rappresentanza consentirebbe di evitare che Svizzeri all'estero si vedano nell'impossibilità di esercitare il diritto di voto perché il materiale necessario non arriva o è recapitato in ritardo.

VI. Considerazioni conclusive

Per la prima volta è stata condotta un'analisi su vasta scala per determinare la durata di consegna del materiale di voto agli Svizzeri all'estero. I risultati dimostrano che la maggior parte dei cittadini svizzeri residenti all'estero riceve il materiale per tempo. Ciò vale in particolare per coloro (2/3 del totale degli Svizzeri all'estero) che vivono in Europa, i quali, a volte, ricevono il materiale di voto anche prima dei cittadini domiciliati sul territorio nazionale. Problematica è la consegna nei Paesi più lontani. Stando ai dati raccolti, nel 15 per cento dei casi il tempo a disposizione per esercitare il voto è stato inferiore a quello reso necessario per la consegna del materiale. A volte, per rispettare il materiale compilato in modo tale da farlo giungere in tempo al Comune di voto, i cittadini interessati hanno dovuto optare per una spedizione postale più rapida e dunque più costosa o affidarsi addirittura a un corriere privato. Il 2 per cento dei partecipanti al sondaggio ha ricevuto il materiale dopo la votazione e dunque non ha potuto parteciparvi. In che misura nel novembre 2021 la pandemia di coronavirus abbia influito su questo disservizio e se nel frattempo il servizio postale sia migliorato non è noto. I dati riguardanti i tempi di consegna degli invii destinati all'estero pubblicati dalla Posta Svizzera e riguardanti i Paesi ritenuti critici in base al sondaggio attestano tuttavia tempi più brevi¹⁰⁸.

Gli approcci risolutivi abbozzati nel presente rapporto mirano a consentire un dibattito sulle opzioni future, le quali, a seconda del livello statale coinvolto, implicheranno attori diversi. Le opzioni del Consiglio federale a livello di ordinanza sono limitate: potrebbe introdurre la libera scelta dell'indirizzo di recapito (v. sezione V/A) o stabilire una data di consegna anticipata (v. sezione V/B).

Anche nel caso in cui si decidesse di affidare la consegna del materiale di voto a corrieri (v. sezione V/C), gli attori coinvolti varierebbero a seconda della soluzione adottata. Poiché il diritto federale non prescrive ai Cantoni i partner logistici con cui collaborare, già oggi i Cantoni sarebbero liberi di scegliere i servizi di corriere privati da incaricare. Occorrerebbe invece creare una base legale federale se in futuro il DFAE – concretamente il corriere diplomatico – dovesse essere coinvolto nella spedizione del materiale di voto. La Confederazione si assumerebbe dunque un compito nel quadro delle elezioni e votazioni

¹⁰⁸ Cfr. i tempi di consegna secondo La Posta Svizzera all'indirizzo: www.post.ch > Spedire lettere > Documenti Estero > documenti > Informazioni su zona tariffaria e tempo di trasporto nei paesi

che attualmente è svolto e finanziato dai Cantoni. La prova pilota eseguita ha dimostrato che il plusvalore apportato dall'impiego del corriere diplomatico è minimo poiché non accelera in misura determinante la consegna del materiale di voto.

Adeguamenti a livello di legge sarebbero altresì necessari se si attuassero le misure delineate rispettivamente nelle sezioni V./F. (spedizione senza l'opuscolo delle spiegazioni di voto), V./H. (voto elettronico) o V./I. (voto per rappresentanza).

Misure nell'ambito del disciplinamento del voto per corrispondenza (v. sezione V/D) e dell'ottimizzazione dell'esecuzione sotto il profilo organizzativo (v. sezione V/E) competono ai Cantoni. Al riguardo il Consiglio federale ritiene che la Confederazione debba agire in modo oculato limitandosi, se del caso, a invitare i Cantoni a verificare i processi per l'esercizio del voto all'estero.

Per migliorare l'esercizio dei diritti politici degli Svizzeri all'estero occorre puntare su soluzioni di lungo respiro che possano essere ottimizzate comportando rischi contenuti e oneri proporzionati. Dall'analisi condotta emerge che il voto elettronico, per il quale sono già stati condotti numerosi lavori preparatori e raccolte diverse esperienze, continua a rappresentare la soluzione più completa e promettente. Con il decreto del Consiglio federale del 3 marzo 2023, con cui si autorizza l'impiego sperimentale del voto elettronico in tre Cantoni e per un numero circoscritto di elettori dal giugno 2023, sono poste le basi per la ripresa delle sperimentazioni¹⁰⁹ e il consolidamento di questa opzione. Poiché il potenziale di miglioramento offerto dalle altre opzioni esaminate non compensa i rischi e gli oneri connessi il Consiglio federale non formula alcuna raccomandazione volta a concretizzarne l'attuazione.

¹⁰⁹ Comunicato stampa del Consiglio federale del 3 marzo 2023, consultabile all'indirizzo www.bk.admin.ch > Diritti politici > Vote électronique > Comunicati stampa.

Bibliografia

BIAGGINI, GIOVANNI (2013): «External Voting: Wohin soll beim Auslandschweizerstimmrecht die Reise gehen?» In: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 114/2013, pagg. 469–470.

BIAGGINI, GIOVANNI (2017): *BV-Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl. Zürich: Orell Füssli.

CANCELLERIA FEDERALE (ed.) (2022): Cronologia votazioni popolari. Berna. Consultabile all'indirizzo: www.bk.admin.ch > Diritti politici > Votazioni > Cronologia votazioni popolari (stato: 3.3.23).

CARONI, MARTINA (2009): *Geld und Politik. Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen*. Berna: Stämpfli.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL (ed.) (2022): Tableau récapitulatif des référendums de la V^{ème} République. Paris. Consultabile all'indirizzo: www.conseil-constitutionnel.fr > actualités et événements > événements > Le référendum sous la V^{ème} République > Liste des référendums nationaux organisés sous la V^e République (stato: 3.3.23).

CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE (ed.) (2022): *Evaluation des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger*. Berna. Consultabile all'indirizzo: www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Relazioni con l'estero (Numero della verifica: 19404).

CRACKNELL, RICHARD / PILLING SAM (2021). *UK Election Statistics: 1918-2021: A Century of Elections*. House of Commons Library Briefing Paper no. CBP7529 del 18 agosto 2021. Londra. Consultabile all'indirizzo: www.commonslibrary.parliament.uk > Research Briefings > A Century of Elections (stato: 3.3.23).

EPINEY, ASTRID (2015): «Zur (teilweisen) "Unmöglichkeit" der Umsetzung von auf Volksinitiativen beruhenden Verfassungsbestimmungen am Beispiel der Art. 121a, 197 Ziff. 11 BV». In: *Jusletter* del 10.08.2015, pagg. 1–13.

FREHNER, NORINA / GLASER, ANDREAS / HAECHLER, TILL / LANGER, LORENZ (2019): *Interventionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden in kantonalen Abstimmungskampagnen. Rechtsgutachten zuhanden des Verbandes Basellandschaftlicher Gemeinden*. Aarau. Consultabile all'indirizzo: www.zdaarau.ch > Publikationen > Studienbericht Nr. 18 (stato: 3.3.23).

GLATTHARD, JONAS / RIGENDINGER, BALZ (2021): «Verspätete Abstimmungs-Post: Die Lösung liegt im frühen Versand.» In: *swissinfo.ch 2021*. Consultabile all'indirizzo: www.swissinfo.ch > Cerca > «Verspätete Abstimmungspost: Die Lösung liegt im frühen Versand» (stato: 3.3.23).

GRISEL, ETIENNE (2004): *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*. 3a edizione. Berna: Stämpfli Editions SA.

HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS (2000): *Die Demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zurigo: Schulthess.

HORLACHER MAJ-BRITT (2017): *Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer*. Zurigo: Schulthess.

JOHNSTON, NEIL / MILLER, VAUGHNE / WHITE ISOBEL (2016): *Referendums*. House of Commons Library Briefing Paper no. 7692 del 30 agosto 2016. Londra. Consultabile all'indirizzo: www.commonslibrary.parliament.uk > Research Briefings > Referendums (stato: 3.3.23).

LATZER, MICHAEL / BÜCHI, MORITZ / KAPPELER, KIRAN / FESTIC, NOEMI (2021): *Internetverbreitung und digitale Bruchlinien in der Schweiz 2021: Themenbericht aus dem World Internet Project – Switzerland 2021*. Zurigo: Università di Zurigo.

MAHON, PASCAL (2020): «Les droits politiques». In: DIGGELMANN, OLIVER / HERTIG RANDALL, MAYA / SCHINDLER, BENJAMIN (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zurigo, Basilea, Ginevra: Schulthess, pagg. 1499–1543.

ORGANIZZAZIONE DEGLI SVIZZERI ALL'ESTERO (ed.) (2021): «Neue Zustellwege fürs Wahl- und Stimmcouvert?» In: *Schweizer Revue* 5/2021. Berna. Consultabile all'indirizzo: www.swisscommunity.org/de > News & Medien > Schweizer Revue > Alle Ausgaben > 2021 > Oktober 5/21 (stato: 3.3.23).

PIRKER, BENEDIKT HARALD (2017), «Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe». In: *Aktuelle Juristische Praxis* 11/2017, pagg. 1366–1382.

POSTA SVIZZERA (ed.) (2022): Documenti e merci di piccole dimensioni International. Informazioni su zona tariffaria e tempo di trasporto nei paesi. Berna. Consultabile all'indirizzo: www.post.ch > Spedire lettere > Documenti Estero > documenti > Informazioni su zona tariffaria e tempo di trasporto nei paesi

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (ed.) (2022): *Les données relatives aux élections et aux référendums*. Parigi. Consultabile all'indirizzo: www.data.gouv.fr > Toutes les thématiques > Élections (stato: 3.3.23).

STEINMANN, GEROLD (2014): «Kommentar zu Art. 34 BV». In: EHRENZELLER, BERNHARD / SCHINDLER, BENJAMIN / SCHWEIZER, RAINER J. / VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.): *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*. 3a edizione. Zurigo: Dike.

TÖNDURY, ANDREA (2012): «Verfassungsrechtliche Grundlagen der staatlichen Abstimmungskommunikation im Kanton Aargau». In: ZIEGLER, BÉATRICE (Hrsg.): *Wahl-Probleme der Demokratie*. Zurigo: Schulthess, pagg. 151–176.

TSCHANNEN, PIERRE (2015): «Kommentar zu Art. 34 BV». In: WALDMANN, BERNHARD / BELSER, EVA MARIA / EPINEY, ASTRID (Hrsg.): *Bundesverfassung. Basler Kommentar*. Basilea: Helbing Lichtenhahn.

TSCHANNEN, PIERRE (2021): *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. 5a edizione. Berna: Stämpfli.

Allegato

Svizzeri all'estero aventi diritto di voto in occasione della votazione popolare del 25 settembre 2022

Cantoni	Aventi diritto di voto		
	Totale	di cui Svizzeri all'estero	Quota di Svizzeri all'estero aventi diritto di voto sul totale degli elettori nel Cantone (in %)
ZH	960'684	33'542	3.5
GE	274'245	31'842	11.6
VD	467'730	22'857	4.9
BE	746'228	22'106	3.0
AG	439'435	11'839	2.7
TI	224'811	11'586	5.2
SG	329'981	10'391	3.1
BS	114'039	9'649	8.5
FR	212'695	7'513	3.5
VS	231'452	7'082	3.1
NE	113'969	6'492	5.7
LU	284'084	6'191	2.2
BL	190'927	5'044	2.6
TG	177'776	4'673	2.6
GR	141'475	4'562	3.2
SO	182'547	4'085	2.2
JU	54'234	2'964	5.5
SZ	107'065	2'364	2.2
ZG	78'144	2'259	2.9
SH	53'575	1'932	3.6
AR	38'994	1'564	4.0
GL	26'688	1'033	3.9
NW	31'737	678	2.1
OW	27'399	636	2.3
AI	12'173	531	4.4
UR	26'998	494	1.8
CH	5'549'085	213'909	3.9

Fonte: FF 2023 486 e CaF