



Berna, 20 novembre 2024

Raccolta elettronica delle firme a sostegno di domande di referendum e iniziative popolari federali

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 21.3607 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 27 giugno 2021

Indice

1	SITUAZIONE INIZIALE	4
1.1	Mandato del postulato.....	4
1.2	Contenuto e struttura del rapporto.....	4
1.3	Evoluzione a livello federale.....	5
1.4	La prassi di raccolta delle firme secondo il diritto vigente.....	7
1.4.1	Lancio di domande di referendum e iniziative popolari.....	7
1.4.2	Raccolta delle firme.....	8
1.4.3	Attestazione del diritto di voto.....	9
1.4.4	Riuscita.....	10
1.4.5	Tema principale: onere per Cantoni e Comuni.....	11
1.4.6	Questioni concernenti il processo attuale.....	13
2	REF: CONDIZIONI QUADRO PER LE COMPETENZE E L'ORGANIZZAZIONE TECNICA	14
2.1	Definizione.....	14
2.2	La firma elettronica.....	15
2.3	Integrazione come canale complementare rispetto alla raccolta delle firme su carta.....	15
2.4	Svolgimento integralmente digitale dei processi.....	16
2.5	Facilità d'uso per gli elettori.....	16
2.6	Protezione dei dati.....	16
2.7	Affidabilità e sicurezza.....	17
2.8	Attuazione della REF.....	19
2.8.1	Prospettiva degli aventi diritto di voto.....	19
2.8.2	Prospettiva dei comitati.....	20
2.8.3	Prospettiva dei servizi addetti all'attestazione.....	20
2.8.4	Prospettiva della Cancelleria federale.....	21
2.8.5	Gestione di una piattaforma di REF.....	22
2.9	Sintesi degli aspetti tecnico-organizzativi.....	22
3	QUADRO GIURIDICO (COSTITUZIONALE) PER LA REF	23
3.1	Costituzionalità della REF.....	23
3.1.1	Termini e numero delle firme richieste quali elementi procedurali e istituzionali.....	23
3.1.2	Possibili limitazioni della REF a livello federale.....	24
3.2	Ripercussioni a livello di legge.....	25
3.3	Sintesi del quadro giuridico per la REF.....	27
4	POSSIBILI RIPERCUSSIONI DELLA REF SULLA POLITICA ISTITUZIONALE	27
4.1	Utilizzo finora osservato degli strumenti di democrazia diretta.....	28
4.2	Ripercussioni della REF sull'utilizzo e il funzionamento degli strumenti di democrazia diretta.....	30
4.2.1	Lancio di domande di referendum e iniziative popolari federali.....	30

4.2.2	Ripercussioni sul processo di formazione dell'opinione	30
4.2.3	Ripercussioni sull'inclusione sociale e geografica	32
4.2.4	Ripercussioni sulle tematiche politiche affrontate	32
4.2.5	Ripercussioni sugli attori politici	33
4.3	Sintesi delle ripercussioni sulla politica istituzionale: la REF porta alla riuscita di un maggior numero di richieste popolari?	34
5	OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	36
	BIBLIOGRAFIA	39

1 Situazione iniziale

1.1 Mandato del postulato

Il 21 settembre 2021, il Consiglio nazionale ha adottato il postulato della propria Commissione delle istituzioni politiche 21.3607 «Raccolta elettronica delle firme per le iniziative e i referendum»,¹ il quale incarica il Consiglio federale di

«stilare un rapporto concernente la raccolta elettronica delle firme che ne illustri in particolare le implicazioni sotto il profilo istituzionale e le possibili ricadute sul sistema politico della Svizzera. Dovrà tra l'altro considerare il numero di firme richieste e i termini per raccoglierle stabiliti dalla Costituzione e le diverse modalità di raccolta delle firme nello spazio pubblico e nel cyberspazio».

Lungi dall'essere una questione puramente tecnica, l'introduzione della raccolta elettronica delle firme avrebbe ricadute anche sulla democrazia diretta. Prima di elaborare le basi legali in materia, sarebbe dunque indispensabile illustrare soprattutto le possibili ricadute sotto il profilo istituzionale e discuterne pubblicamente.

1.2 Contenuto e struttura del rapporto

Il presente rapporto parte da un'ampia definizione di raccolta elettronica delle firme (di seguito: REF, cfr. cap. 2.1). In sostanza si esamina l'opportunità di usare la REF per digitalizzare integralmente l'attuale processo di raccolta, dalla fase di sostegno di un'iniziativa popolare o di un referendum da parte degli aventi diritto di voto, fino al deposito e al conteggio delle firme. Al tempo stesso il canale di raccolta digitale e quello cartaceo vanno gestiti parallelamente, sfruttando, ove possibile, occasioni di sinergia.

Nella parte introduttiva, il rapporto ripercorre gli sviluppi raggiunti nell'ambito della REF e illustra gli aspetti fondamentali dell'attuale processo di raccolta su carta (cfr. cap. 1.3 segg.). Sulla base di tali informazioni sono prese in esame le condizioni quadro tecniche e organizzative per la REF (cfr. cap. 2). La raccolta di firme per le domande di referendum e le iniziative popolari federali (di seguito: richieste popolari) si fonda su una ripartizione dei compiti e delle competenze a livello federale. Al fine di chiarire la situazione attuale e di descrivere le condizioni quadro per la REF sono stati dunque coinvolti nei lavori anche i Cantoni e alcuni Comuni selezionati.

Le considerazioni di natura giuridica e costituzionale a proposito della REF sono oggetto del capitolo 3, che comprende una discussione sulla costituzionalità di tale processo e sulle condizioni necessarie a livello legislativo. Le argomentazioni poggiano su una perizia giuridica² redatta dal professore Lorenz Langer, Irina Lehner e Kristina Hoffet del «Zentrum für Demokratie Aarau». Il capitolo 4 analizza le possibili conseguenze di un'eventuale introduzione della REF sotto il profilo istituzionale, per esempio le ripercussioni sull'esercizio dei diritti popolari e sugli attori politici. Tali aspetti sono stati approfonditi in uno studio³ del professor Marc Bühlmann e del dottor Hans-Peter Schaub di «Année Politique Suisse», ossia l'istituto di scienze politiche dell'Università di Berna. Bisogna tenere presente che, alla luce della molteplicità degli attori, della complessità delle interazioni e delle influenze politiche nonché della dipen-

¹ Boll. Uff. 2021 N 1762; cfr. anche www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20213607 (stato: 8 lug. 2024).

² LANGER/LEHNER/HOFFET (2023). *E-Collecting für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden. Verfassungsrechtliche Implikationen*. Parere giuridico all'attenzione della Cancelleria federale. Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau.

³ BÜHLMANN/SCHAUB (2023). *Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting*. Studio su mandato della Cancelleria federale. Berna: Année Politique Suisse, istituto di scienze politiche dell'Università di Berna.

denza dalla configurazione tecnica del sistema in questione, è pressoché impossibile formulare previsioni affidabili in merito alle conseguenze della REF. La parte conclusiva contiene un riepilogo delle prospettive precedentemente esaminate in materia di REF (cfr. cap. 5).

Le analisi e le osservazioni in materia di REF esposte in seguito riguardano solamente gli strumenti di democrazia diretta dell'iniziativa popolare (art. 138 e 139 della Costituzione federale⁴ [Cost.]) e del referendum (popolare) facoltativo (art. 141 Cost.). Non vengono considerate le petizioni (art. 33 Cost.) né la raccolta di firme per proposte di candidature alle elezioni del Consiglio nazionale secondo l'articolo 24 della legge federale del 17 dicembre 1976⁵ sui diritti politici (LDP). Nel presente rapporto, quando si parla di richieste popolari, si fa riferimento in generale sia alle iniziative popolari sia ai referendum facoltativi. Il termine attestazione di sostegno designa la concretizzazione del sostegno espresso nei confronti di una richiesta popolare sia in forma cartacea sia in forma elettronica.

1.3 Evoluzione a livello federale

Nel suo rapporto del 9 gennaio 2002⁶ sul voto elettronico il Consiglio federale ha approfondito per la prima volta la questione generale della digitalizzazione dell'esercizio dei diritti politici e, a tal proposito, ha preso in esame anche la REF per le iniziative popolari e i referendum. Nel rapporto l'operazione di «raccolgere, verificare e contare elettronicamente firme digitali» viene concepita come una tappa da realizzare soltanto dopo l'introduzione di un sistema per votare ed eleggere per via elettronica⁷ (voto elettronico). Anche i rapporti successivi concernenti il voto elettronico prevedevano tale approccio per gradi^{8, 9}. I lavori svolti in precedenza si sono quindi concentrati sul voto elettronico, vale a dire l'espressione del voto per via elettronica in occasione di votazioni ed elezioni. Per quanto riguarda la REF sono invece disponibili pochi lavori preparatori di natura concettuale. Nel 2017, considerata la mancanza di risorse, il Consiglio federale ha deciso di sospendere per il momento i lavori in questo ambito¹⁰.

Già in passato la REF è stata occasionalmente oggetto di interventi parlamentari. La mozione Fehr Jacqueline 08.3908 «Rafforzare la democrazia grazie alla raccolta elettronica di firme»¹¹, depositata il 18 dicembre 2008, chiedeva di creare le basi legali necessarie per svolgere progetti pilota di REF. Sosteneva inoltre che i lavori sulla REF dovessero essere portati avanti parallelamente a quelli sul voto elettronico. Il Consiglio federale propose di respingere la mozione, facendo riferimento al fatto che il progetto di voto elettronico prevedeva un approccio per tappe ed evidenziando alcune difficoltà di attuazione. L'intervento fu tolto dal ruolo in quanto la relativa trattazione nella Camera non si era conclusa entro due anni. Anche la mozione Grüter 18.3062 «Rafforzamento dei diritti popolari. Raccolta delle firme elettroniche per le iniziative e i referendum in Internet»¹² del 5 marzo 2018 richiamò l'attenzione sulla necessità di creare le basi legali per la REF e chiese inoltre di ammettere la firma su schermo tattile. Il Consiglio federale propose di respingere la mozione alla luce dei rischi per la sicurezza e della difficoltà di prevedere le ripercussioni della raccolta elettronica sul sistema politico svizzero. La mozione fu infine ritirata.

⁴ RS 101

⁵ RS 161.1

⁶ Rapporto del Consiglio federale del 9 gen. 2002 «Rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica» (FF 2002 567).

⁷ FF 2002 567, in particolare 573 seg.

⁸ Rapporto del Consiglio federale del 31 mag. 2006 sui progetti pilota in materia di voto elettronico (FF 2006 5015).

⁹ Rapporto del Consiglio federale del 14 giu. 2013 sul voto elettronico. Valutazione dell'introduzione del voto elettronico (2006–2012) e basi per l'ulteriore sviluppo (FF 2013 4335).

¹⁰ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 5 apr. 2017 Il Consiglio federale stabilisce le prossime tappe per l'estensione del voto elettronico www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-66273.html; stato: 8 lug. 2024).

¹¹ www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20083908 (stato: 8 lug. 2024).

¹² www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183062 (stato: 8 lug. 2024).

Nel rapporto dell'8 maggio 2020¹³ «Tecnologia civica e semplificazione della procedura di consultazione: sviluppi e misure», il Consiglio federale indicò diverse sfide di natura tecnica, organizzativa e istituzionale correlate all'introduzione di un canale per la REF. Anche la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, nel quadro di diverse audizioni, ha constatato che questa modalità di raccolta delle firme, oltre a porre questioni tecniche, ha anche importanti implicazioni sotto il profilo istituzionale¹⁴. Per approfondire tali aspetti ha deciso di depositare il postulato 21.3607¹⁵, su cui si fonda il presente rapporto.

Alla luce di sospette falsificazioni di firme e di pratiche abusive di raccolta¹⁶, nel settembre del 2024 sono state presentate varie mozioni che chiedono l'introduzione in tempi brevi della REF a livello federale. Le mozioni Mühlemann 24.3851 e Gysin Greta 24.4006 «Rapida introduzione della raccolta elettronica delle firme», dal tenore identico e depositate rispettivamente il 12 settembre 2024¹⁷ e il 25 settembre 2024¹⁸, sostengono che in futuro la raccolta di firme dovrebbe svolgersi tramite canali digitali. Il Consiglio federale sarebbe dunque incaricato di creare le basi legali e le condizioni tecniche necessarie a tale scopo. Le mozioni Michel Matthias 24.3905¹⁹, Andrey 24.3907²⁰, Blunschy 24.3908²¹, Dobler 24.3909²², Flach 24.3910²³, Gugger 24.3911²⁴ e Marti Min Li 24.3912²⁵ «Progetto pilota per la raccolta elettronica delle firme con l'infrastruttura di fiducia dell'Id-e», depositate con tenore identico il 18 settembre 2024, chiedono di attuare un progetto pilota limitato per la REF, che si svolga in condizioni reali e si basi sull'infrastruttura di fiducia dell'identità elettronica (Id-e). Il progetto andrebbe attuato nel rispetto della minimizzazione dei dati, in maniera decentralizzata e in modalità open source. L'attuazione tecnica dovrebbe inoltre essere improntata alla massima semplicità, ossia avere le caratteristiche di un prodotto minimo funzionante («minimum viable product», MVP). I risultati del progetto pilota dovranno costituire la base per l'eventuale introduzione della REF.

Il Consiglio federale raccomanda di accogliere le mozioni Michel Matthias 24.3905, Andrey 24.3907, Blunschy 24.3908, Dobler 24.3909, Flach 24.3910, Gugger 24.3911 e Marti Min Li 24.3912. Secondo il Consiglio federale, il primo passo dovrebbe essere quello di avviare un progetto preliminare in linea con quanto enunciato nel presente rapporto (cfr. cap. 5), avente segnatamente lo scopo di trattare le questioni principali (cfr. capp. 2–5). Il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale (CaF) di redigere tale progetto preliminare. Le idee sulla progettazione della REF menzionate in queste mozioni devono essere prese in considerazione in forma adeguata nell'ambito del progetto preliminare. Il Consiglio federale propone di respingere le mozioni Mühlemann 24.3851 e Gysin 24.4006, in quanto prevedono l'introduzione di una REF senza contemplare però la possibilità di avviare un progetto pilota limitato né di mantenere la modalità di raccolta delle firme su carta. Nel suo parere il Consiglio federale ha tuttavia

¹³ Rapporto del Consiglio federale dell'8 mag. 2020 in adempimento dei postulati Hausammann 17.3149 e Müller Damian 17.4017: «Tecnologia civica e semplificazione della procedura di consultazione: sviluppi e misure»; www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/governo-elettronico/civitech.html (stato: 8 lug. 2024).

¹⁴ Comunicato stampa della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 28 mag. 2021 «Un Parlamento pronto alle situazioni di crisi: il progetto è sulla buona strada» www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2021-05-28.aspx?lang=1040 (stato: 8 lug. 2024).

¹⁵ Boll. Uff. 2021 N 1762; cfr. anche www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20213607 (stato: 8 lug. 2024).

¹⁶ Cfr. p. es. Comunicato stampa della Cancelleria federale del 10 set. 2024 La Cancelleria federale informa i comitati d'iniziativa in merito a raccolte di firme abusive www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-102407.html (stato: 30 set. 2024).

¹⁷ www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20243851 (stato: 30 set. 2024).

¹⁸ www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20244006 (stato: 30 set. 2024).

¹⁹ www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20243905 (stato: 30 set. 2024).

²⁰ www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20243907 (stato: 30 set. 2024).

²¹ www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20243908 (stato: 30 set. 2024).

²² www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20243909 (stato: 30 set. 2024).

²³ www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20243910 (stato: 30 set. 2024).

²⁴ www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20243911 (stato: 30 set. 2024).

²⁵ www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20243912 (stato: 30 set. 2024).

annunciato che, qualora la mozione venisse accolta dalla Camera prioritaria, ne proporrà una modifica volta a consentirgli di attuare il progetto preliminare di cui sopra.

Diversi Cantoni (anche in adempimento di interventi di natura politica) hanno a loro volta esaminato la tematica della REF²⁶. A tal proposito la maggior parte dei Cantoni – fra cui Zurigo²⁷, Berna²⁸, Obvaldo²⁹ e Sciaffusa³⁰ – si è espressa, almeno per il momento, a favore di un approccio attendista, argomentando tra l'altro che vi sono aspetti da approfondire sia sotto il profilo tecnico-organizzativo sia sotto quello finanziario. Il Cantone di Basilea Campagna, con il sostegno dell'Amministrazione digitale Svizzera, ha dato mandato di condurre uno studio sulle condizioni necessarie all'introduzione della REF a livello cantonale³¹. Dopo che il suo Gran Consiglio ha accolto una mozione³² a tal proposito, il Cantone di San Gallo risulta attualmente il primo a essersi impegnato per l'introduzione della REF per richieste popolari cantonali nonché ad aver intrapreso un percorso concreto per l'attuazione della stessa sul piano tecnico e legislativo³³. I relativi lavori dovrebbero concludersi nel 2025, così da poter avviare successivamente i primi progetti pilota³⁴. Il progetto del Cantone di San Gallo per le richieste popolari cantonali può fornire informazioni utili per valutare le ripercussioni della REF a livello federale sulla politica istituzionale.

1.4 La prassi di raccolta delle firme secondo il diritto vigente

1.4.1 Lancio di domande di referendum e iniziative popolari

Per lanciare un'iniziativa popolare federale è necessario costituire un comitato d'iniziativa che includa dalle sette alle 27 persone aventi diritto di voto (art. 68 cpv. 1 lett. e LDP). Prima della raccolta delle firme, la CaF si mette in contatto con i rappresentanti del comitato d'iniziativa e procede anche alle eventuali traduzioni del testo dell'iniziativa (art. 69 cpv. 3 LDP). Con la decisione inerente all'esame preliminare, essa accerta che la lista delle firme corrisponda alle esigenze formali della legge (art. 69 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 68 LDP). Il titolo dell'iniziativa popolare non deve essere fallace né prestarsi a confusione e non deve contenere elementi di pubblicità commerciale o personale (art. 69 cpv. 2 LDP). La decisione viene pubblicata nel Foglio federale con l'indicazione di titolo e testo dell'iniziativa nonché dei nomi dei promotori (art. 69 cpv. 4 LDP)³⁵.

Per i referendum facoltativi a livello federale, la legge non prevede né la costituzione di un comitato né una procedura di esame preliminare. Tuttavia, le liste delle firme per i referendum devono anch'esse

²⁶ P. es. ZH, BE, OW, BS, BL, SH, GE.

²⁷ Decisione del Consiglio di Stato 1356/2023 del 22 nov. 2023: www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rb/regierungsratsbeschluss-1356-2023.html (stato: 8 lug. 2024).

²⁸ Rapporto del Consiglio di Stato del 1° mag. 2024 Einführung von E-Collecting, concernente l'introduzione della raccolta elettronica delle firme: www.rgr-service.apps.be.ch/api/rr/documents/document/132badafd7344f41a52000a60671b6e3-332/16/2024.STA.233-Beilage-D-285347.pdf (stato: 8 lug. 2024). Secondo la dichiarazione di pianificazione del Gran Consiglio del Cantone di Berna del 3 set. 2024, il progetto di raccolta elettronica delle firme sarà sviluppato ulteriormente in collaborazione con l'Amministrazione digitale Svizzera e, per poterlo realizzare, il Cantone dovrà creare un catalogo elettorale costantemente armonizzato. Cfr. www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaefstssuche/geschaeftsdetail.html?guid=4a3f0486369e40f691f5ceefdb838de9 (stato: 1° ott. 2024).

²⁹ Risposta del Gran Consiglio OW del 15 feb. 2022 al postulato «Postulat betreffend digitaler Möglichkeiten zur politischen Partizipation, insbesondere im Bereich des «e-collecting», im Kanton Obwalden»: <https://www.ow.ch/politbusiness/87371> (stato: 8 lug. 2024).

³⁰ Rapporto e proposta del Consiglio di Stato del Cantone di Sciaffusa al Gran Consiglio del 19 dic. 2023 concernente la mozione popolare «Mehr Demokratie in Schaffhausen – einfach und sicher: Volksbegehren auch elektronisch unterschreiben (E-Collecting)» (progetto orientativo): <https://sh.ch/CMS/get/file/660d538e-01a5-42e5-a0c2-37674079ab67> (stato: 8 lug. 2024).

³¹ Studio concernente la raccolta elettronica di firme in relazione ai postulati 2021/264 Postulat E-Collecting e 2021/334 Einführung eines E-Collecting-Systems auf kantonaler Ebene: www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/application/files/6616/9564/5884/20230828_sfdd_auslegeordnung_dvs_ktbl.pdf (stato: 8 lug. 2024).

³² Mozione 42.18.14 del 12 giu. 2018 Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen: www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/3606#overview (stato: 8 lug. 2024).

³³ Cfr. comunicato stampa del Cantone di San Gallo del 25 set. 2024 www.sg.ch/news/sqch_allgemein/2024/09/ix--nachtrag-zum-gesetz-ueber-referendum-und-initiative.html (stato: 11 nov. 2024)

³⁴ Cfr. comunicato stampa del Cantone di San Gallo del 21 giu. 2023 www.sg.ch/news/sqch_allgemein/2023/06/kanton-sucht-anbieter-fuer-e-collecting-plattform.html (stato: 8 lug. 2024).

³⁵ Per visionare alcuni esempi di liste delle firme e di decisioni inerenti all'esame preliminare della CaF, cfr. www.bk.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis_1_3_1_1.html (stato: 8 lug. 2024).

soddisfare determinati requisiti formali (art. 60 LDP). I promotori possono recapitare alla CaF un campione della loro lista delle firme per verificare che non presenti errori formali. Nel caso dei referendum è possibile che promotori diversi raccolgano e depositino firme contro un atto normativo in modo indipendente gli uni dagli altri, anche spinti da motivazioni differenti.

A partire dalla pubblicazione della decisione inerente all'esame preliminare (art. 138 cpv. 1 e 139 cpv. 1 Cost.) rispettivamente dell'atto sottostante a referendum (art. 141 cpv. 1 Cost.) nel Foglio federale, decorrono i relativi termini di 18 mesi (iniziative popolari) o di 100 giorni (referendum facoltativi) per la raccolta delle firme. Di norma la pubblicazione di atti normativi sottostanti a referendum avviene dieci giorni dopo la votazione finale, salvo se è necessario pubblicarli prima per consentirne l'entrata in vigore tempestiva (art. 42 cpv. 6 dell'ordinanza del 7 ott. 2015³⁶ sulle pubblicazioni ufficiali).

La legge definisce le informazioni minime che devono essere contenute in una lista delle firme. Quest'ultima, sia per i referendum che per le iniziative popolari, deve indicare il Cantone e il Comune politico in cui i firmatari hanno il loro domicilio politico (art. 60 cpv. 1 lett. a e 68 cpv. 1 lett. a LDP). Vanno altresì indicati l'oggetto della richiesta (art. 60 cpv. 1 lett. b e 68 cpv. 1 lett. b LDP) e la punibilità di chiunque alteri il risultato della raccolta delle firme o si renda colpevole di corruzione attiva o passiva nell'ambito della medesima (art. 60 cpv. 1 lett. c e 68 cpv. 1 lett. d LDP). Nelle liste delle firme per le iniziative popolari è necessario inoltre includere una clausola di ritiro (art. 68 cpv. 1 lett. c LDP) nonché i nomi e gli indirizzi dei membri del comitato d'iniziativa (art. 68 cpv. 1 lett. e LDP).

Affinché le firme siano considerate valide, gli aventi diritto di voto devono scrivere a mano e in modo leggibile il proprio cognome e i propri nomi sulla lista e inoltre apporvi la firma (art. 61 cpv. 1 in combinato disposto con art. 70 LDP). Devono dare altresì ogni altra indicazione necessaria all'accertamento della loro identità, come data di nascita e indirizzo (art. 61 cpv. 2 LDP) e possono firmare una volta sola la stessa richiesta popolare (art. 61 cpv. 3 LDP).

Alle persone incapaci di scrivere si applicano norme particolari. Esse possono sostenere un referendum o un'iniziativa popolare incaricando una persona avente diritto di voto di loro scelta di depositare l'attestazione di sostegno in loro nome (art. 61 cpv. 1^{bis} LDP in combinato disposto con art. 18a dell'ordinanza del 24 mag. 1978³⁷ sui diritti politici [ODP]). Tale disposizione speciale è volta a consentire alle persone aventi diritto di voto con disabilità di esercitare i loro diritti politici. Al tempo stesso, però, in questo modo dipendono da terzi, non possono esercitare i loro diritti autonomamente e il segreto del voto, laddove sia applicabile alla raccolta delle firme³⁸, è garantito in misura ridotta.

1.4.2 Raccolta delle firme

In genere, un comitato promuove la richiesta popolare mediante diversi canali e invita le persone aventi diritto di voto a fargli pervenire per posta le liste delle firme compilate. Diffonde le liste delle firme in formato digitale affinché vengano stampate oppure attraverso media stampati e per posta. Nei limiti delle possibilità le liste sono preaffrancate per incrementare il tasso di risposta. Inoltre, le liste delle firme concernenti le iniziative popolari federali e i referendum per cui è in corso la raccolta delle firme possono essere scaricate dal sito web della CaF (art. 60a e 69a LDP). Spesso le campagne di raccolta delle firme si svolgono anche in luoghi pubblici, dove i promotori si rivolgono direttamente alle persone aventi diritto di voto cercando di convincerle manifestare il loro sostegno. L'utilizzo dello spazio pubblico è regolamentato dai Cantoni e dai Comuni nel rispetto dei diritti fondamentali³⁹. Per la raccolta delle firme in caso

³⁶RS 170.512.1

³⁷RS 161.11

³⁸HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (2023), n. marg. 2470.

³⁹DTF 135 I 302, E.4.2; per maggiori dettagli cfr. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (2023), n. marg. 215 seg.

di richieste popolari federali non vi sono limitazioni relative al luogo, come avviene talvolta in altri Paesi, nei quali per esempio è possibile firmare simili liste unicamente in locali ufficiali⁴⁰.

Le attestazioni di sostegno forniscono ai comitati informazioni sulle opinioni politiche degli elettori che costituiscono dati personali degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 5 lettera c numero 1 della legge federale del 25 settembre 2020⁴¹ sulla protezione dei dati (LPD)⁴². Si applicano pertanto requisiti più severi in termini di protezione dei dati. I comitati non possono utilizzare i dati indicati sui moduli per la raccolta delle firme per scopi diversi, salvo se le persone aventi diritto di voto vi acconsentono espressamente.

Per i comitati la raccolta delle firme comporta un notevole dispendio di risorse personali, logistiche e finanziarie. Infatti, anche se il lancio di una campagna di raccolta delle firme e il rilascio delle attestazioni del diritto di voto sono gratuiti, stampare i moduli per la raccolta delle firme, divulgare e promuovere la richiesta nonché spedire i moduli necessari implica spese considerevoli. Nell'ambito dello studio di scienze politiche precedentemente citato⁴³, dalle interviste svolte è emerso che il costo minimo stimato per una campagna di raccolta delle firme efficace (dal lancio fino al deposito) per un'iniziativa popolare si aggirerebbe tra 150 000 e 500 000 franchi, sebbene in linea di massima si possano raggiungere anche cifre più alte. Per i referendum le stime si attestano tra 70 000 e 200 000 franchi⁴⁴.

Attualmente i comitati tendono ad affidare regolarmente almeno una parte della raccolta delle firme a organizzazioni professionali, le quali si occupano per esempio di raccogliere le firme in luoghi pubblici o di richiedere le attestazioni del diritto di voto presso i servizi che tengono i cataloghi elettorali. Secondo lo studio, il prezzo per ogni firma raccolta attraverso un'organizzazione professionale si aggira tra 3 e 7 franchi. In casi particolari la forbice può essere ancora più ampia. I comitati che dispongono di risorse finanziarie sufficienti possono esternalizzare una parte considerevole degli oneri per la raccolta delle firme e la gestione delle attestazioni⁴⁵.

In tale contesto, i metodi di raccolta talvolta sleali di alcune organizzazioni nonché casi sospetti di falsificazioni di firme hanno suscitato interventi parlamentari volti a ottenere un divieto o una regolamentazione dei servizi di raccolta delle firme a pagamento⁴⁶. Dal canto suo la CaF ha informato i comitati d'iniziativa sulle pratiche commerciali irregolari di alcune organizzazioni⁴⁷. Ha inoltre indetto una tavola rotonda affinché i fornitori e gli acquirenti di servizi di raccolta delle firme si impegnino a seguire una serie di norme di trasparenza e di comportamento volte a prevenire la falsificazione delle firme. I relativi lavori sono ancora in corso.

1.4.3 Attestazione del diritto di voto

I comitati sono tenuti a inviare le liste delle firme man mano al servizio competente secondo il diritto cantonale per l'attestazione del diritto di voto (art. 62 cpv. 1 e 70 LDP)⁴⁸, ma in ogni caso tempestivamente prima della scadenza del termine per la raccolta. In genere si tratta del servizio che gestisce il

⁴⁰ Per una proposta presentata in passato in tal senso cfr. FF 1935 II 615 segg.

⁴¹ RS 235.1

⁴² Cfr. linee guida del 15 dic. 2022 delle autorità per la protezione dei dati di Confederazione e Cantoni per l'applicazione del diritto in materia di protezione dei dati al trattamento digitale di dati personali in relazione a elezioni e votazioni in Svizzera www.edoeb.admin.ch/edoeb/it/home/datenschutz/internet_technologie/leitfaden-wahlen.html (stato: 10 lug. 2024), pag. 8.

⁴³ BÜHLMANN/SCHAUB (2023).

⁴⁴ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 20 segg.

⁴⁵ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 21.

⁴⁶ Da ultime, le mozioni Masshardt 24.3854, Widmer Céline 24.3855, Sommaruga 24.3992, Hurmi 24.4034, Tschopp 24.3874 e Gapany 24.3940 nonché le iniziative parlamentari del Gruppo dei Verdi 24.444 e 24.445.

⁴⁷ Cfr. comunicato stampa della CaF del 13 set. 2024 La Cancelleria federale informa i comitati d'iniziativa in merito a raccolte di firme abusive: www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-102407.html (stato: 1° ott. 2024).

⁴⁸ Durante la pandemia di COVID-19 la richiesta di attestazioni del diritto di voto è stata trasferita provvisoriamente alla CaF. Cfr. al riguardo KUONI (2024), n. marg. 41 seg.

catalogo elettorale⁴⁹. Il servizio attesta il diritto di voto dei firmatari e, senza indugio, rinvia le liste delle firme ai mittenti (art. 62 cpv. 2 LDP). L'attestazione è rilasciata se i firmatari sono iscritti nel catalogo elettorale del Comune in questione nel giorno in cui la lista delle firme è stata presentata (art. 19 cpv. 1 ODP). L'attestazione del diritto di voto deve indicare il numero delle firme attestata e la data. La persona attestatrice deve inoltre apporvi la propria firma autografa e menzionarvi, con un bollo o una scritta, la propria qualità ufficiale (art. 62 cpv. 3 LDP). È possibile ottenere un'attestazione collettiva per più liste (art. 62 cpv. 4 LDP). Il servizio addetto all'attestazione indica su ogni lista o nell'attestazione collettiva il numero delle firme valide e di quelle non valide (art. 19 cpv. 3 ODP).

Oltre al diritto di voto, i servizi addetti all'attestazione verificano il rispetto dei criteri formali di validità della firma di cui all'articolo 61 LDP (per maggiori dettagli sui criteri formali di validità, cfr. cap. 1.4.1). Se non sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 61 LDP, l'attestazione del diritto di voto è negata (art. 63 cpv. 1 LDP). Se una persona avente diritto di voto ha firmato più volte, è attestata solo una delle firme (art. 63 cpv. 2 LDP). Il motivo del diniego dell'attestazione deve essere indicato sulla lista delle firme (art. 63 cpv. 3 LDP) utilizzando una delle formule seguenti (art. 19 cpv. 2 ODP): «illeggibile», «non identificabile», «ripetuta», «di stessa mano», «non manoscritta», «non figura nel catalogo», «manca la firma autografa» o «data di nascita errata»⁵⁰. Non viene eseguita invece una vera e propria attestazione della firma autografa, ovvero un confronto con una firma depositata della persona avente diritto di voto. Qualora un Comune dubiti dell'autenticità di una firma può tuttavia effettuare accertamenti e, per esempio, contattare la persona interessata. A partire da novembre del 2024 e fino a nuovo ordine i Comuni possono segnalare alla CaF i casi sospetti di falsificazione delle firme nell'ambito di un monitoraggio, seguendo una procedura standardizzata. Tale monitoraggio consente alla CaF di ottenere un quadro più chiaro degli eventuali problemi correlati alle raccolte di firme in corso e adottare quindi misure mirate. I casi di falsificazione accertata possono così essere denunciati anche complessivamente. Il monitoraggio è stato sviluppato dalla CaF con il coinvolgimento di alcuni Cantoni (ZH, BE, FR, BL, SO, VD e GE) e di altre associazioni rilevanti (Unione delle città svizzere, Associazione dei Comuni svizzeri, Associazione svizzera dei servizi agli abitanti, Conferenza svizzera dei segretari comunali).

1.4.4 Riuscita

Le liste delle firme per un'iniziativa popolare devono essere depositate in blocco presso la CaF, il più tardi diciotto mesi dopo la pubblicazione del testo dell'iniziativa nel Foglio federale (art. 71 LDP). Le liste delle firme per un referendum devono essere depositate presso la CaF entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale (art. 141 Cost. e art. 59a LDP). Siccome per i referendum possono raccogliere le firme contro lo stesso atto anche più promotori, è possibile depositare le liste delle firme a più riprese. Una volta depositate, le liste non possono più essere restituite né esaminate (art. 64 cpv. 2 e 71 cpv. 2 LDP).

Trascorso il termine di raccolta delle firme, la CaF stabilisce se la richiesta popolare ha raccolto il numero prescritto di firme valide. Se non è raggiunta almeno la metà del numero costituzionalmente stabilito, viene pubblicata nel Foglio federale una semplice nota indicante che il termine di raccolta delle firme è trascorso infruttuosamente. Nel caso contrario, la CaF accerta con una decisione la riuscita o la non riuscita della richiesta popolare (art. 66 cpv. 1 e 72 cpv. 1 LDP).

⁴⁹ Ma non è necessariamente sempre così: secondo l'art. 4 cpv. 1 della loi sur l'exercice des droits politiques del 15 ott. 1982 del Cantone di Ginevra (LEDP/GE) la gestione del catalogo elettorale è affidata a un servizio cantonale, mentre sono i Comuni a occuparsi dell'attestazione del diritto di voto secondo l'art. 84A cpv. 1 LEDP/GE. In base all'art. 84A cpv. 2 LEDP/GE, però, i Comuni possono delegare il compito al Cantone, cosa che il più delle volte fanno (all. 4 Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, REDP).

⁵⁰ La CaF ha precisato ulteriormente le categorie. Cfr. al riguardo l'opuscolo disponibile presso i servizi di attestazione sulla procedura per l'attestazione del diritto di voto, disponibile all'indirizzo: www.bk.admin.ch/dam/bk/it/dokumente/pore/Opuscolo%20attestazione%20del%20diritto%20di%20voto.pdf.download.pdf/Opuscolo%20attestazione%20del%20diritto%20di%20voto.pdf (stato: 10 lug. 2024), pag. 25.

Sono nulle le firme su liste che non adempiono i requisiti di cui all'articolo 60 LDP (art. 66 cpv. 2 lett. a e 72 cpv. 2 lett. a LDP; in merito ai requisiti, cfr. n. 1.4.1). Lo stesso vale per le firme di coloro il cui diritto di voto non è stato attestato (art. 66 cpv. 2 lett. b e 72 cpv. 2 lett. b LDP), nonché per le firme su liste depositate dopo la scadenza del termine di raccolta (art. 66 cpv. 2 lett. c e 72 cpv. 2 lett. c LDP). La CaF pubblica nel Foglio federale la decisione di riuscita indicando per Cantone il numero delle firme valide e di quelle nulle (art. 66 cpv. 3 LDP). La CaF verifica i requisiti formali delle liste delle firme per assicurare che i firmatari abbiano espresso la loro volontà con piena consapevolezza di tutti i contenuti prescritti per legge. Qualora la CaF scopra firme che sono state erroneamente attestate pur non rispettando i criteri di validità di cui all'articolo 61 LDP, le considera nulle. Le firme ripetute attribuibili al fatto che nel periodo di raccolta alcune persone aventi diritto di voto sono state registrate in diversi cataloghi elettorali in modo irregolare oppure in modo regolare (in seguito a un trasloco), non sono rilevabili da parte dei servizi addetti all'attestazione e lo sono solo in pochissimi casi da parte della CaF. In caso di sospetta falsificazione delle firme la CaF sporge denuncia d'ufficio⁵¹.

Tra la presentazione di un'iniziativa popolare e l'accertamento della sua riuscita trascorrono in media circa 25 giorni, mentre nel caso dei referendum ne trascorrono circa 16⁵². L'esperienza ha dimostrato che il conteggio vero e proprio delle firme richiede approssimativamente dai 20 ai 24 giorni/persona per le iniziative popolari e dai 10 ai 12 giorni/persona per i referendum.

In caso di riuscita di un referendum, il Consiglio federale indice una votazione popolare. Un'iniziativa popolare riuscita è invece trattata innanzitutto dal Consiglio federale e dall'Assemblea federale e solo in seguito sottoposta a votazione popolare, salvo se il comitato la ritira (art. 73 LDP). La CaF distrugge le liste delle firme solo dopo l'accertamento vincolante del risultato della votazione oppure dopo che un'iniziativa popolare è stata ritirata in modo legalmente valido e tale ritiro (condizionato) è diventato effettivo.

1.4.5 Tema principale: onere per Cantoni e Comuni

Nell'ambito dell'attestazione del diritto di voto, i servizi competenti in base al diritto cantonale verificano le firme raccolte a sostegno di un'iniziativa popolare o di un referendum. Nel presente rapporto si è cercato di rilevare informazioni almeno approssimative circa la prassi attuale di attestazione del diritto di voto e l'onere correlato⁵³.

Sono essenzialmente stati esaminati gli aspetti chiave del lavoro quotidiano svolto dai servizi che tengono i cataloghi elettorali: il numero di firme depositate in media per ogni iniziativa popolare federale e per ogni referendum facoltativo, il dispendio di tempo per il lavoro di attestazione e i tempi di elaborazione dalla presentazione delle firme fino alla loro restituzione ai comitati. Sono stati inoltre rilevati dati concernenti le firme nulle (percentuale, motivi).

Circa la metà dei servizi intervistati riceve per ogni iniziativa popolare federale al massimo 33 firme da attestare (e al massimo 25 per i referendum facoltativi). Complessivamente, circa l'80 per cento dei servizi intervistati deve attestare meno di 100 firme per ogni iniziativa (l'83% nel caso dei referendum facol-

⁵¹ Nel 2022, per esempio, la CaF, a fronte di indizi concreti di sospette falsificazioni di firme, ha sporto denuncia contro ignoti e integrato a più riprese la denuncia con nuovi casi sospetti. Il 25 set. 2024 la CaF ha sporto una nuova denuncia per sospetta falsificazione di firme e ne ha informato l'opinione pubblica: www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-102581.html (stato: 1° ott. 2024).

⁵² Cfr. consuntivo 2023, volume 2A: www.efv.admin.ch/dam/efv/it/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2023/band-2a-2023.pdf.download.pdf/SR%20Staatsrechnung%20-%20Band%20A_IT.pdf (stato: 1° lug. 2024), pag. 17.

⁵³ I Cantoni hanno trasmesso un questionario della CaF sull'argomento a circa 5-10 servizi competenti ognuno (in genere i Comuni) affinché partecipassero alla ricerca. Hanno partecipato in tutto 175 servizi che tengono i cataloghi elettorali: due Cantoni che gestiscono l'attestazione del diritto di voto in modo centralizzato (AI e GE) e 173 Comuni. I servizi che hanno partecipato al sondaggio contano una media di 3010 persone aventi diritto di voto, con valori di distribuzione che vanno dalle 42 alle 274 000 persone aventi diritto di voto.

tativi). In mancanza di un campione statisticamente valido non è però del tutto corretto fare valutazioni generali sulla base di tali dati ed è pertanto ancor più importante adottare una prospettiva relativa: il numero medio di firme depositate per ogni iniziativa popolare o per ogni referendum deve essere dunque considerato in rapporto al numero di persone aventi diritto di voto. Da un'analisi di questo tipo emerge che, per le iniziative popolari federali, il numero di firme depositate presso la stragrande maggioranza dei servizi intervistati (93%) corrisponde a una percentuale di elettorato pari o inferiore al 5 per cento. Il valore mediano all'interno di tale forbice è pari a 1,5 per cento, il che indica che i valori sono dell'ordine di poche unità. Come prevedibile, nel caso dei referendum facoltativi tale tendenza è ancora più marcata: il valore mediano è pari a 1,2 per cento dell'elettorato e circa il 95 per cento dei servizi intervistati indica una percentuale relativa delle firme uguale o inferiore al 5 per cento dell'elettorato. Nel complesso, questo risultato è coerente con la distribuzione geografica delle firme sempre più uniforme riscontrata dallo studio di scienze politiche⁵⁴. Ciò non esclude tuttavia che, a seconda dell'area politica e in funzione dell'organizzazione e della strategia di raccolta delle firme dei comitati, le firme possano essere distribuite in modo eterogeneo sul piano geografico e che di conseguenza determinati servizi addetti all'attestazione svolgano questo tipo di lavoro in misura superiore alla media.

I dati raccolti non consentono di formulare affermazioni generalizzabili a tutti i Comuni sull'onere inerente all'attestazione del diritto di voto, in particolare perché l'organizzazione delle relative fasi di lavoro varia notevolmente tra i diversi servizi che tengono i cataloghi elettorali⁵⁵. È tuttavia possibile ottenere un valore di riferimento per farsi un'idea dell'onere inerente alle attestazioni del diritto di voto all'interno dei servizi in esame. I servizi intervistati, infatti, oltre al numero medio di firme depositate, hanno dovuto indicare anche il numero massimo di firme che riuscirebbero (teoricamente) ad attestare in un giorno. Calcolando il rapporto tra tale numero massimo e il numero medio di firme depositate, si ottiene l'onere di tempo medio necessario per ogni iniziativa popolare o per ogni referendum da parte di ogni servizio che tiene il catalogo elettorale⁵⁶. Dal valore di riferimento relativo ottenuto emerge che per l'81 per cento dei servizi intervistati un'iniziativa popolare comporta un onere complessivo massimo pari a un giorno⁵⁷. Il valore mediano è di 0,2 giorni e la metà degli intervistati dichiara di dover dedicare a ogni iniziativa popolare circa 1,7 ore di lavoro in totale, se non meno⁵⁸. Per i referendum facoltativi si evidenziano risultati simili (l'83% dei servizi intervistati indica meno di un giorno di lavoro complessivo; valore mediano: 0,16 giorni/1,36 ore di lavoro). Per la maggior parte degli intervistati, dunque, l'onere complessivo per la verifica e l'attestazione del diritto di voto per ogni iniziativa popolare o referendum risulta relativamente contenuto. La significativa distribuzione dei dati lascia intendere che, anche con un campione più esteso, i risultati non si discosterebbero molto, se non per i servizi grandi o gestiti in modo centralizzato, per i quali non sono disponibili dati affidabili⁵⁹. Va tuttavia osservato che l'onere per le attestazioni del diritto di voto non rappresenta un'attività pianificabile sul piano temporale. I servizi di attestazione

⁵⁴ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag 74 segg.

⁵⁵ Per quanto concerne la durata delle fasi di lavoro concrete correlate all'attestazione del diritto di voto (cfr. n. 1.4.3), è stata esaminata l'intera procedura: i lavori preparatori comprendono l'arrivo delle liste delle firme, la visione e la classificazione dei documenti nonché l'apposizione del timbro di ricevimento. La verifica e l'attestazione vere e proprie del diritto di voto sono state incluse in un'unica fase di lavoro. L'elaborazione successiva prevede invece la stampa della lettera accompagnatoria o dell'attestazione collettiva, l'eventuale unione delle liste delle firme e il loro imballaggio. Per tutte e tre queste fasi di lavoro, è stato chiesto l'onere di lavoro medio necessario per 10 firme. I tempi indicati per i lavori preparatori sono compresi tra i 30 secondi e i 15 minuti (con una media di 3 minuti). La verifica e l'attestazione vere e proprie del diritto di voto richiedono da un minuto a un'ora (con una media di 7 minuti), mentre per l'elaborazione successiva è stata indicata una forbice dai 30 secondi ai 25 minuti (con una media di 5 minuti).

⁵⁶ Esempio: un comune riceve in media 30 firme per ogni iniziativa popolare. Dichiara di riuscire a verificare un massimo di 80 firme al giorno. L'onere medio di tempo per ogni iniziativa popolare corrisponde dunque a 0,4 giorni (con una giornata lavorativa di 8,5 ore, questo corrisponde a 3,4 ore di lavoro). Per la maggior parte dei Comuni, si potrebbe trattare del lavoro di una sola persona. Presso Comuni più grandi e servizi di attestazione centralizzati non è raro, invece, che vengano impiegate più persone per tale mansione.

⁵⁷ A tal proposito non viene specificato se il numero massimo indicato coinvolga una o più persone. Per la maggioranza dei servizi intervistati, però, data la loro dimensione si può presupporre che la mansione di attestazione del diritto di voto sia svolta da una sola persona.

⁵⁸ Ipotesi: giornata lavorativa di 8,5 ore.

⁵⁹ Singoli risultati a titolo esemplificativo indicano, per i servizi di dimensioni maggiori che tengono i cataloghi elettorali, un onere maggiore in proporzione, compreso tra i 7,5 e i 20 giorni.

possono infatti trovarsi a dover sostenere carichi di lavoro supplementari occasionali e imprevedibili, per esempio quando vi sono contemporaneamente più iniziative popolari e referendum da attestare.

Per quanto concerne la restituzione delle liste delle firme, l'articolo 62 capoverso 2 LDP stabilisce che il servizio le rinvii senza indugio ai mittenti. Nella prassi circa il 63 per cento degli intervistati ha indicato un periodo non superiore a due giorni lavorativi, circa il 29 per cento un periodo non superiore a cinque giorni lavorativi (che equivalgono a una settimana lavorativa) mentre circa l'8 per cento necessita di oltre una settimana lavorativa.

I servizi che tengono i cataloghi elettorali stimano al 5 per cento la percentuale mediana di firme che risultano nulle nel corso dei lavori di verifica, laddove i valori si situano tra lo 0 e il 40 per cento⁶⁰. Il motivo di invalidità delle firme di gran lunga più frequente è la firma ripetuta. Tra gli intervistati, circa il 92 per cento dichiara che tale eventualità si verifica talvolta o spesso⁶¹. Un altro motivo citato in molti casi è il fatto che le persone non siano registrate nel catalogo elettorale, o per mancanza della cittadinanza svizzera (70% talvolta o spesso), o per mancanza di domicilio nell'unità amministrativa in questione (82%).

Nel complesso, si può affermare che ai servizi che tengono i cataloghi elettorali è affidato un ruolo importante nel processo tradizionale di attestazione nell'ambito delle iniziative popolari e dei referendum. Nonostante l'onere di lavoro che ricade su tali servizi per l'attestazione del diritto di voto risulti almeno nella mediana relativamente ridotto, essi possono trovarsi in difficoltà in particolare nelle occasioni in cui devono affrontare carichi di lavoro supplementari. La frequenza con cui si rilevano firme ripetute evidenzia l'importanza di una verifica precisa. Nel processo basato sulla forma cartacea, l'onere personale dei servizi coinvolti dipende notevolmente dalla qualità e dalla strategia di raccolta delle firme.

1.4.6 Questioni concernenti il processo attuale

L'attuale processo basato sulla forma cartacea è caratterizzato da una nutrita serie di fasi e parti coinvolte. Nel corso della raccolta delle firme, per esempio, i moduli per la raccolta delle firme sono elaborati da diversi soggetti e trasmessi più volte per posta.

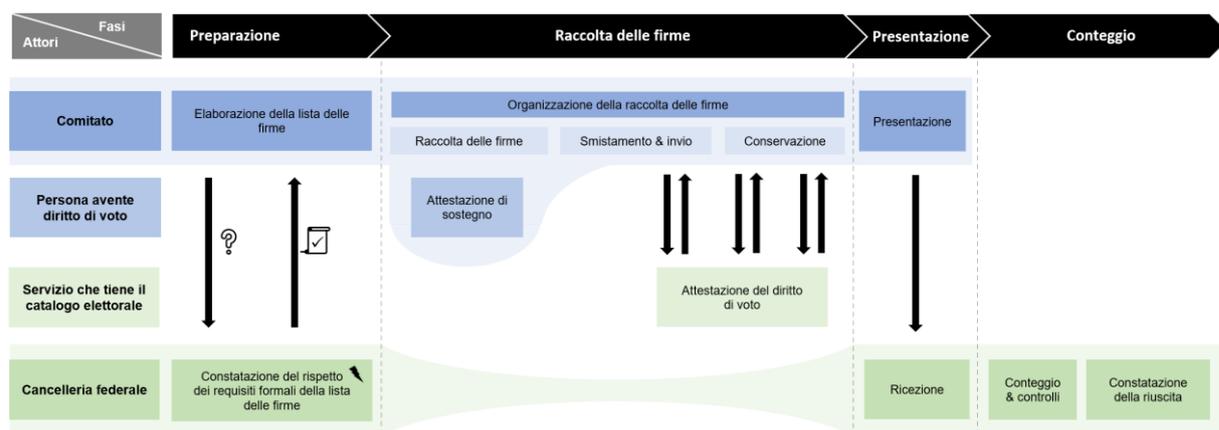
Nel processo attuale, dal momento che gestiscono le liste delle firme fino al loro deposito, i comitati mantengono una chiara visione d'insieme: grazie alle progressive attestazioni del diritto di voto, essi sono infatti costantemente informati sull'andamento della raccolta delle firme. Ciò permette loro di portare avanti una pianificazione continua. Possono per esempio anche rendersi conto autonomamente che una raccolta di firme non andrà a buon fine.

La figura 1 rappresenta graficamente il processo di raccolta delle firme per richieste popolari federali, così come è stato descritto al numero 1.4 del presente rapporto.

⁶⁰ Il 76 per cento circa degli intervistati indica una percentuale di firme nulle inferiore al 10 per cento. Un altro 23 per cento circa valuta che tale percentuale si attesti tra l'11 e il 20 per cento.

⁶¹ Gli intervistati potevano indicare se i motivi in questione si verificassero spesso, talvolta o raramente.

Figura 1: processo di raccolta delle firme in base alle fasi e agli attori coinvolti



☞ = in caso di referendum facoltativo la legge non prevede requisiti formali. Se il comitato lo desidera, la CaF può tuttavia procedere a un esame.

In generale è possibile affermare che la partecipazione di più soggetti indipendenti allo stesso processo favorisce un controllo reciproco. Sia le decisioni di riuscita sia quelle di non riuscita si basano sul lavoro di diversi attori competenti, in particolare dei servizi addetti alle attestazioni, della CaF e dei comitati. Inoltre, la natura decentralizzata delle procedure all'interno di ampie aree fa sì che eventuali inadempienze non incidano in misura notevole sul risultato generale.

L'onere necessario per la raccolta delle firme e per l'ottenimento delle attestazioni del diritto di voto da parte dei comitati, per il rilascio delle attestazioni del diritto di voto da parte dei servizi competenti e per l'accertamento della riuscita da parte della CaF può essere quantificato soltanto in modo approssimativo. Digitalizzare la raccolta delle firme consentirebbe senza dubbio di automatizzare e velocizzare alcuni di questi processi.

2 REF: condizioni quadro per le competenze e l'organizzazione tecnica

Le ripercussioni della REF sulla politica istituzionale possono dipendere in misura notevole da aspetti tecnici e organizzativi. All'atto della progettazione del processo concreto non si deve pertanto considerare unicamente la fattibilità tecnica, ma anche una valutazione dell'impatto di tale processo sotto il profilo politico-istituzionale.

Il presente capitolo illustra le condizioni quadro in relazione agli aspetti tecnici e organizzativi della REF, evidenziando opportunità, sfide e questioni aperte.

2.1 Definizione

Nel quadro del presente rapporto, con il termine REF si intende una procedura digitale volta a integrare iniziative popolari e referendum facoltativi nel processo politico. Comprende una serie di operazioni che attualmente sono espletate da soggetti diversi.

In sostanza la REF è uno strumento attraverso il quale gli elettori possono manifestare il loro sostegno a richieste popolari via internet in ogni momento e in ogni luogo. In tal senso la REF favorisce la partecipazione democratica e l'esercizio dei diritti politici da parte degli aventi diritto di voto e dei comitati.

La procedura include altresì l'attestazione e il conteggio delle attestazioni di sostegno. La REF rappresenta dunque un mezzo attraverso il quale Confederazione, Cantoni e Comuni adempiono i loro compiti. In tale ottica, sul lungo termine offre un potenziale di risparmio di risorse personali e finanziarie, segnatamente per i servizi addetti all'attestazione e per la CaF.

Si potrebbe inoltre valutare l'ipotesi di consentire ai servizi addetti all'attestazione di digitalizzare le attestazioni di sostegno depositate in forma cartacea. Il conteggio ed eventualmente anche l'attestazione potrebbero avvenire sulla base della versione digitalizzata.

L'utilizzo di strumenti digitali nell'ambito del lancio e del ritiro di un'iniziativa popolare non rientra nella REF e pertanto non viene approfondito nel presente rapporto.

2.2 La firma elettronica

Le persone che vogliono sostenere una richiesta popolare devono inserire nell'attestazione di sostegno i loro dati personali e la loro firma autografa. I servizi addetti all'attestazione e la CaF verificano tali dati e la presenza di una firma autografa nell'ambito dell'attestazione e del conteggio delle firme. Il requisito della firma autografa è volto a prevenire l'usurpazione d'identità, anche se non la può impedire del tutto⁶².

L'utilizzo della firma digitale al posto di quella autografa sarebbe sensato poiché consentirebbe una successiva verifica da parte di terze parti per scongiurare l'usurpazione d'identità. In particolare la firma elettronica qualificata, regolamentata nella legge federale del 18 marzo 2016⁶³ sulla firma elettronica, è pensata per essere particolarmente a prova di contraffazione. Nel Codice delle obbligazioni⁶⁴, le firme elettroniche qualificate sono equiparate alle firme autografe. Sebbene di fatto la popolazione non abbia a disposizione alcuno strumento emesso dallo Stato a livello nazionale per generare firme digitali, è possibile ottenere simili strumenti presso privati. Investendo in tal senso si potrebbero anche creare nuovi strumenti per generare firme digitali.

È opportuno fare una chiara distinzione tra gli strumenti per generare firme digitali e i mezzi d'identificazione elettronica: questi ultimi servono al titolare (una persona avente diritto di voto) solo per identificarsi su internet nei confronti di un'altra parte (p. es. per fornire un'attestazione di sostegno in una piattaforma di REF). Tale prassi è paragonabile alla presentazione e al controllo di un documento di identità. In questa procedura sono coinvolti dati inidonei a dimostrare a terzi (in questo caso a un servizio addetto all'attestazione o alla CaF) che l'insieme di dati in questione (quale p. es. un'attestazione di sostegno) proviene di fatto da una determinata persona. Le firme digitali sono invece concepite in modo da consentire a terzi di verificare successivamente che non vi sia stata usurpazione d'identità.

Se e in quale forma le firme digitali debbano essere utilizzate al posto della firma autografa resta al momento una questione aperta. L'utilizzo nel presente rapporto del termine firma elettronica non implica necessariamente l'uso di firme digitali. In questo contesto il termine corrisponde piuttosto all'insieme delle informazioni che costituiscono nel loro complesso un'attestazione di sostegno in forma elettronica (per analogia con l'insieme dei dati che, nel processo attuale, le persone aventi diritto di voto devono immettere in un elenco delle firme).

2.3 Integrazione come canale complementare rispetto alla raccolta delle firme su carta

La creazione di un canale digitale per firmare a livello federale sarebbe in linea con il principio «Digital first» formulato nella Strategia Amministrazione digitale Svizzera 2024–2027⁶⁵, in base al quale i processi amministrativi sono sviluppati principalmente per la fornitura digitale di prestazioni e sono prioritari rispetto ai processi analogici. Soddisfarebbe inoltre il principio di cui all'articolo 3 capoverso 1 della

⁶² Cfr. al riguardo FF **1993** III 309, in particolare 354. La firma vera e propria sulle liste per l'attestazione di sostegno è diventata obbligatoria dalla metà degli anni Novanta, mentre in precedenza era sufficiente scrivere di proprio pugno i dati personali. La misura era intesa a chiarire in modo inequivocabile ai firmatari che potevano sottoscrivere una richiesta solo a proprio nome, e non per terzi.

⁶³ RS **943.03**

⁶⁴ RS **220**

⁶⁵ Disponibile all'indirizzo: www.amministrazione-digitale-svizzera.ch/strategia (stato: 11 lug. 2024).

legge federale del 17 marzo 2023⁶⁶ concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (LMeCA), secondo cui le autorità federali utilizzano, per quanto possibile e opportuno, mezzi elettronici per interagire segnatamente con Cantoni, Comuni e persone fisiche. Al tempo stesso la perizia giuridica commissionata giunge alla conclusione che l'articolo 136 capoverso 2 Cost. vada interpretato nel senso che la possibilità di fornire le attestazioni di sostegno su carta debba essere mantenuta anche in caso di introduzione della REF⁶⁷. Alla luce di quanto precede si presuppone che in un prossimo futuro le raccolte delle firme dovranno essere organizzate sia in forma cartacea che digitale.

Per riuscire a integrare entrambi i canali sarà necessario elaborare procedure adeguate. In particolare si dovrà continuare a evitare di conteggiare i doppioni di attestazioni di sostegno pervenute tramite canali diversi.

2.4 Svolgimento integralmente digitale dei processi

Il diritto vigente prevede che le attestazioni di sostegno e le successive attestazioni debbano essere registrate obbligatoriamente in forma cartacea. Tuttavia, l'impiego di strumenti tecnologici di supporto è in linea di principio consentito. Per esempio, gli aventi diritto di voto possono generare su internet liste delle firme per determinate richieste popolari, scaricarle, stamparle, compilarle a mano e firmarle, quindi spedirle per posta al comitato⁶⁸. In questo modo ogni persona avente diritto di voto può fornire il suo sostegno in modo indipendente e può diffondere le liste delle firme nella propria cerchia di conoscenze. Per l'attestazione e l'esclusione delle firme ripetute anche i servizi responsabili ricorrono a strumenti tecnologici. Solo la REF, però, consentirebbe di concretizzare uno svolgimento integralmente digitale dei processi come auspicato dalle linee guida della Strategia Amministrazione digitale Svizzera 2024–2027⁶⁹.

Nell'eventuale progettazione della REF si dovrebbe possibilmente mirare a un processo integralmente digitale. Nello specifico, la REF potrebbe offrire ai servizi addetti all'attestazione e alla CaF la possibilità di eseguire in modo automatizzato i lavori correlati all'attestazione e al conteggio delle firme. A tal proposito va ricordato che, in base alle condizioni vigenti, i servizi addetti all'attestazione ricorrono all'utilizzo di un ampio ventaglio di software. Un'attestazione integralmente digitale comporterebbe lo sviluppo e l'utilizzo di standard volti a collegare i dati dei cataloghi elettorali alla gestione della REF.

2.5 Facilità d'uso per gli elettori

L'esercizio dei diritti politici e dunque anche la possibilità di firmare a sostegno di una richiesta popolare, non devono in alcun modo essere intralciati inutilmente, neppure in un processo digitale. Al tempo stesso la legge non conferisce il diritto di avere un accesso il più «comodo» possibile⁷⁰. In ogni caso la REF dovrebbe rispondere alle esigenze di tutte le persone aventi diritto di voto, garantendo l'accesso senza barriere.

La facilità d'uso può essere un fattore decisivo per l'impiego della REF e di conseguenza anche per le ripercussioni di questa sulla politica istituzionale.

2.6 Protezione dei dati

La raccolta delle firme prevede il trattamento di dati personali delle persone aventi diritto di voto e pertanto sottostà alla legislazione in materia di protezione dei dati. Le informazioni fornite nelle liste delle

⁶⁶ RS 172.019

⁶⁷ LANGER/LEHNER/HOFFET (2023), pag. 26; cfr. anche n. 3.1.

⁶⁸ A tale scopo sono state create piattaforme e strumenti di raccolta privati parzialmente specializzati, in grado di generare liste delle firme per determinate iniziative popolari e referendum, ma anche per petizioni e simili (p. es. www.wecollect.ch).

⁶⁹ Disponibile all'indirizzo: www.amministrazione-digitale-svizzera.ch/strategia (stato: 11 lug. 2024).

⁷⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET (2023), PAG. 35.

firme sono dati concernenti le opinioni politiche di una persona e vanno classificate come dati personali degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 5 lettera c numero 1 LPD⁷¹. Per trattare tali dati è necessario osservare particolari requisiti in materia di protezione dei dati. Per esempio, comunicare a terzi dati personali degni di particolare protezione in assenza di motivi giustificativi è considerata una lesione della personalità (art. 30 e 31 LPD) e per il loro trattamento è necessario effettuare previamente una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati (art. 22 cpv. 1 e 2 LPD). Un processo digitale potrebbe coinvolgere ulteriori attori addetti al trattamento dei dati, parimenti soggetti alle disposizioni in materia di protezione dei dati. La presenza di attestazioni di sostegno in forma digitale potrebbe altresì comportare rischi maggiori per la personalità dei firmatari e pertanto sarebbe necessario prevedere opportune misure di accompagnamento.

2.7 Affidabilità e sicurezza

Attualmente, il corretto svolgimento delle raccolte di firme si basa sul lavoro di attori che operano in modo indipendente gli uni dagli altri e, in modo altrettanto indipendente, attuano verifiche: i comitati gestiscono le firme e possono di conseguenza osservare e seguire i lavori delle autorità. Nel farlo, non perseguono solo il proprio interesse ma anche quello degli aventi diritto di voto che hanno firmato una richiesta popolare. L'attestazione delle firme avviene in modo decentralizzato presso una serie di servizi preposti, per cui eventuali singole inadempienze incidono solo lievemente sul risultato complessivo. La correttezza formale delle liste delle firme compilate viene verificata sia presso i servizi addetti all'attestazione sia presso la CaF. In caso di ricorsi sul diritto di voto le autorità di ricorso competenti secondo gli articoli 77 capoverso 1 lettera a 80 capoversi 1 e 2 LDP verificano inoltre la corretta applicazione delle disposizioni legali.

Nell'eventualità di una digitalizzazione della raccolta delle firme, tali competenze andrebbero riconsiderate. Sarebbe necessario in particolare chiarire quali soggetti dovrebbero assumersi la responsabilità circa la correttezza delle decisioni sulla riuscita o la non riuscita nonché per le relative motivazioni e in che modo si potrebbe garantire la tutela giurisdizionale contro tali decisioni. Bisognerebbe definire se e in che misura i soggetti coinvolti, quali organi indipendenti, debbano assumere un ruolo operativo in un'attività di REF, così da controllare efficacemente gli uni l'operato degli altri. In ogni caso, la politica e la collettività devono poter contare sul fatto che le fasi di lavoro siano svolte correttamente e che la riuscita o la non riuscita di una richiesta popolare siano giuridicamente fondate. La questione se ciò possa essere dato per assodato anche nel caso in cui gli interventi delle singole organizzazioni non vengano verificati in modo indipendente deve per il momento rimanere aperta. Per la progettazione e l'implementazione di procedure crittografiche volte a consentire eventuali verifiche deve esservi un rigoroso accompagnamento da parte del mondo scientifico.

- Esempio delle «attestazioni di sostegno fittizie»: deve essere garantito che una piattaforma di REF fornisca ai servizi addetti all'attestazione del diritto di voto unicamente attestazioni di sostegno fornite effettivamente dalle persone indicate nel modulo. La firma digitale degli aventi diritto di voto e la relativa verifica da parte di servizi indipendenti sarebbero mezzi adeguati per contrastare casi di abuso e per fugare dubbi sul corretto svolgimento delle procedure da parte della piattaforma di raccolta delle firme. Il compito di verificare le firme potrebbe essere affidato per esempio ai servizi addetti all'attestazione e/o alla CaF, come avviene per il processo tradizionale.

⁷¹ Linee guida del 15 dic. 2022 delle autorità per la protezione dei dati di Confederazione e Cantoni per l'applicazione del diritto in materia di protezione dei dati al trattamento digitale di dati personali in relazione a elezioni e votazioni in Svizzera www.edoeb.admin.ch/edoeb/it/home/datenschutz/internet_technologie/leitfaden-wahlen.html (stato: 10 lug. 2024), pag. 8.

- Esempio delle «attestazioni irregolari»: deve essere garantito che una piattaforma di REF presenti per il conteggio unicamente attestazioni di sostegno che soddisfano i criteri per l'attestazione. In particolare, la persona indicata nell'attestazione di sostegno deve essere registrata nel catalogo elettorale e non può esservi una seconda attestazione di sostegno a favore della stessa richiesta popolare. Una soluzione che consenta ai servizi addetti di continuare a eseguire le attestazioni del diritto di voto in autonomia – ma al tempo stesso offra la possibilità alle persone di apporre una propria firma digitale sulle attestazioni e preveda la verifica della stessa da parte un servizio indipendente – potrebbe contrastare i casi di abuso sistematici. Il compito di verificare la firma digitale potrebbe essere affidato per esempio alla CaF, come avviene attualmente. Un'alternativa possibile sarebbe quella di far firmare il loro catalogo elettorale ai servizi addetti all'attestazione, per poi incaricare un servizio indipendente di verificare l'adempimento delle condizioni per l'attestazione sulla base del catalogo elettorale e della relativa firma.
- Esempio delle «attestazioni non conteggiate»: deve essere garantito che una piattaforma di REF presenti per il conteggio tutte le attestazioni di sostegno che soddisfano i criteri per l'attestazione. Nel processo basato sulla forma cartacea, i comitati possono controllare che siano state conteggiate tutte le attestazioni di sostegno effettuando a loro volta i propri conteggi. Se si impiega una piattaforma per la REF, in generale i comitati non sono informati della consegna di ogni singola attestazione di sostegno. L'introduzione di possibilità di verifica aiuterebbe gli aventi diritto di voto a scoprire i casi in cui la loro attestazione di sostegno – per esempio a causa di un ciberattacco sul loro dispositivo – non è stata trasmessa o non è stata trasmessa correttamente alla piattaforma di REF, non è stata elaborata oppure non è stata elaborata ai fini della richiesta popolare che intendevano sostenere. Una soluzione potrebbe essere la pubblicazione di insiemi di dati anonimi per la conferma della firma fornita, che consentirebbe agli elettori di verificare tramite propri dispositivi indipendenti se i dati corrispondono alla propria persona e al contenuto dell'attestazione di sostegno fornita. Sia gli elettori sia i comitati potrebbero così seguire l'andamento della raccolta delle firme consultando il numero di insiemi di dati pubblicati e quindi dedurre quale sarà il risultato ufficiale del conteggio.

Oltre ai compiti operativi dei vari attori vi è un'ulteriore questione da esaminare alla luce di una possibile centralizzazione ovvero se – ed eventualmente a quali condizioni – sia ammissibile che il gestore di una piattaforma di raccolta elettronica di attestazioni di sostegno o di un sistema ausiliario disponga di dati che consentono di identificare per ogni attestazione di sostegno la persona che l'ha fornita. Bisogna tenere presente anche un altro aspetto complesso: il solo fatto di sapere che una persona ha partecipato a una raccolta di firme per una richiesta popolare rivela informazioni sul suo orientamento politico, mentre nell'ambito del voto elettronico il solo fatto di partecipare non lascia intendere nulla sulla natura del voto espresso. Sebbene la crittografia offra possibilità di anonimizzare i dati anche per la REF, la progettazione, l'implementazione e la gestione delle relative procedure potrebbero rivelarsi molto onerose. Soprattutto ai fini della tutela del segreto del voto, l'eventuale progettazione e implementazione di processi di crittografia nella REF dovrebbero avvenire con un rigoroso accompagnamento da parte del mondo scientifico. A tal proposito, vale la pena tenere in considerazione il potenziale dell'Id-e e dell'infrastruttura di fiducia correlata all'Id-e come base per un'identificazione che rispetti la minimizzazione dei dati.

Mentre le questioni sopracitate restano aperte, alla luce di osservazioni sull'affidabilità e la sicurezza si può già giungere alla conclusione che una piattaforma di REF dovrebbe essere gestita da un'organizzazione fidata ed efficiente. Si dovrebbero inoltre soddisfare elevati standard di sicurezza, in linea con il principio di «sicurezza, fiducia e trasparenza» formulato nella Strategia Amministrazione digitale Svizzera 2024–2027⁷². Va altresì ricordato che chi gestisce la piattaforma avrebbe uno scarso margine

⁷² Disponibile all'indirizzo: www.amministrazione-digitale-svizzera.ch/strategia (stato: 11 lug. 2024).

di influenza sulle cyberminacce a cui sono esposti i dispositivi degli elettori nonché sugli attacchi di ingegneria sociale⁷³. Tuttavia, offrire agli aventi diritto di voto la possibilità di verificare che le loro attestazioni di sostegno siano state trasmesse e conteggiate e che il loro diritto di voto non sia stato impiegato abusivamente a loro insaputa potrebbe favorire la scoperta di casi di abuso e prevenire eventuali danni.

In una prima fase servirebbero decisioni politiche di principio per stabilire se anche in futuro si debba distribuire la responsabilità per il corretto trattamento delle attestazioni di sostegno tra diversi servizi (amministrativi) nonché per stabilire se – ed eventualmente a quali condizioni – risulti accettabile che singole organizzazioni possano disporre di attestazioni di sostegno non anonime. Solo a quel punto si potrebbero quindi elaborare soluzioni di sicurezza per l'attuazione tecnica. Per elaborare eventualmente le relative basi decisionali, oltre a coinvolgere i Cantoni, è consigliabile anche confrontarsi con le organizzazioni interessate della società civile e con il mondo scientifico.

2.8 Attuazione della REF

2.8.1 Prospettiva degli aventi diritto di voto

Così come avviene per la lista delle firme in forma cartacea, anche la visualizzazione di una lista delle firme sullo schermo degli aventi diritto di voto su una piattaforma di REF dovrebbe rispettare alcuni requisiti formali. Le piattaforme false devono essere riconosciute come tali e gli aventi diritto di voto devono avere la certezza che la loro attestazione di sostegno vada a favore della richiesta popolare mostrata sullo schermo. Al momento non è ancora possibile stabilire con esattezza le modalità di visualizzazione né le varie tappe necessarie per fornire un'attestazione di sostegno.

Analogamente, al momento attuale non si può definire quali strumenti dovrebbero utilizzare gli aventi diritto di voto per la registrazione dei dati ai fini della verifica del diritto di voto. Si potrebbero scegliere strumenti di identificazione, strumenti di firma o combinazioni dei due. Se, come avvenuto finora, si dovesse dare ai servizi addetti all'attestazione e alla CaF la possibilità di effettuare verifiche per scongiurare l'usurpazione d'identità, le persone aventi diritto di voto dovrebbero firmare digitalmente le attestazioni di sostegno (cfr. anche cap. 2.2 e 2.7). La scelta del mezzo per la registrazione dei dati ai fini della verifica del diritto di voto potrebbe incidere sulla facilità d'uso, sull'accettazione e sull'utilizzo della REF e di conseguenza anche sulle relative ripercussioni di questa sulla politica istituzionale.

Dato che i comitati non prenderebbero più direttamente in consegna le firme, perderebbero la possibilità di seguire l'andamento dei lavori delle autorità. I firmatari perderebbero di conseguenza l'organo di riferimento in grado di verificare se la loro firma è stata attestata e conteggiata in modo affidabile. Potrebbe pertanto diventare essenziale concedere agli elettori una possibilità di verifica.

Resta da capire se e in quale forma vadano offerte agli aventi diritto di voto possibilità di verifica volte a garantire che la loro attestazione di sostegno sia stata trasmessa e conteggiata correttamente e che il loro diritto di voto non sia stato impiegato abusivamente a loro insaputa. Contrariamente alla situazione che si presenta per il voto elettronico, per verificare che la trasmissione non sia falsificata non è possibile ricorrere a codici personalizzati consegnati tramite lettera insieme al materiale di voto. Una soluzione potrebbe essere la pubblicazione di insiemi di dati anonimi per consentire ai firmatari di verificare tramite propri dispositivi indipendenti se i dati corrispondono alla propria persona e al contenuto dell'attestazione di sostegno fornita. Sia i firmatari che i comitati potrebbero così seguire l'andamento della raccolta delle firme consultando il numero di insiemi di dati pubblicati e quindi dedurre quale sarà il risultato ufficiale del conteggio.

⁷³ Negli attacchi di ingegneria sociale, la vittima viene manipolata in modo da agire secondo gli interessi dell'aggressore.

Nel capitolo 4 viene ulteriormente approfondito il possibile cambiamento che la REF potrebbe comportare a livello di partecipazione politica.

2.8.2 Prospettiva dei comitati

A seconda che venga o meno mantenuto il processo basato sulla forma cartacea, i comitati potrebbero risparmiare risorse in termini di tempo, di persone e di finanze, in quanto il trattamento delle firme elettroniche non implicherebbe alcun lavoro per loro.

Nel processo tradizionale i comitati ricevono informazioni sulla distribuzione geografica della raccolta e sulla sua riuscita dalle singole persone o organizzazioni che si occupano di raccogliere le firme⁷⁴. Ciò consente ai comitati di avere una visione d'insieme sulla raccolta. I comitati ricevono inoltre i dati personali dei singoli firmatari, per cui sono soggetti alle disposizioni in materia di protezione dei dati (cfr. cap. 2.6).

Il diritto vigente non conferisce ai comitati il diritto di consultare i dati personali. Tuttavia il diritto di utilizzare uno strumento di democrazia diretta non può essere limitato in modo significativo attraverso l'omissione di informazioni⁷⁵. Bisognerebbe dunque valutare l'ipotesi di informare i comitati almeno sul numero e la provenienza delle attestazioni di sostegno nonché sui motivi di un eventuale diniego delle attestazioni del diritto di voto. Si potrebbero tenere in considerazione tali esigenze dei comitati nell'ambito di un eventuale sviluppo di soluzioni di verifica rivolte agli aventi diritto di voto (cfr. cap. 2.8.1).

Si dovrebbe inoltre esaminare l'opportunità per i comitati di pubblicizzare la loro richiesta popolare sulla piattaforma di REF.

Essi non sarebbero più tenuti a consegnare le firme ai servizi addetti all'attestazione e alla CaF. Dovrebbero tuttavia mantenere la possibilità di non procedere in ultima analisi al deposito di una richiesta popolare,⁷⁶ con le dovute distinzioni tra le norme concernenti le iniziative popolari e quelle concernenti i referendum.

2.8.3 Prospettiva dei servizi addetti all'attestazione

La legittimazione al voto non è archiviata in nessun mezzo d'identificazione elettronico. È pertanto necessario confrontare il mezzo d'identificazione elettronico degli aventi diritto di voto con il catalogo elettorale. Qualora venisse impiegata l'Id-e ai sensi del messaggio del 22 novembre 2023⁷⁷ concernente la legge federale sul mezzo d'identificazione elettronico e altri mezzi di autenticazione elettronici, vi sarebbe la possibilità di eseguire autonomamente il confronto attraverso l'attestazione di sostegno, poiché verrebbe registrato anche il numero AVS del firmatario⁷⁸. In ogni caso, i servizi che tengono i cataloghi elettorali saranno tenuti a fornire dati del catalogo elettorale ai fini dell'attestazione, per la registrazione sulla piattaforma di REF (possibilmente in forma anonima) o per la verifica del diritto di voto attraverso la piattaforma stessa. Resta da chiarire se la verifica del diritto di voto e l'attestazione nonché eventualmente la verifica della firma digitale debbano essere svolte dall'organizzazione che gestisce la piattaforma di REF oppure continuare ad essere svolte dai servizi addetti all'attestazione. La risposta a questa domanda dipende dalle decisioni politiche di principio che definiranno gli ambiti di competenza istituzionali dei diversi soggetti coinvolti nell'elaborazione delle attestazioni di sostegno (cfr. cap. 2.7).

⁷⁴ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 43 seg.

⁷⁵ LANGER/LEHNER/HOFFET (2023), pag. 38

⁷⁶ GFELLER/GLASER/LEHNER (2021), pag. 7.

⁷⁷ FF 2023 2842

⁷⁸ In merito alla possibilità di utilizzazione sistematica del numero AVS per l'adempimento di compiti legali, consultare l'art. 153b segg. della legge federale del 20 dic. 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10).

Per realizzare un processo automatico di verifica e attestazione del diritto di voto si dovrebbe tenere in considerazione il fatto che i Cantoni e i Comuni, pur gestendo il catalogo elettorale in formato elettronico, utilizzano software diversi⁷⁹. Le prassi di verifica e attestazione del diritto di voto non variano solamente tra un Cantone e l'altro, ma talvolta anche all'interno dello stesso Cantone. Le interfacce tra i cataloghi elettorali e le piattaforme di REF dovrebbero essere strutturate tenendo conto di questo aspetto, che richiederebbe lo sviluppo di standard comuni. Nei casi in cui i dati presi dal catalogo elettorale per la verifica del diritto di voto non possono essere aggiornati costantemente, la persona avente diritto di voto non può essere informata immediatamente dell'attestazione della sua firma. Nel processo basato sulla forma cartacea, la data di riferimento per la verifica del diritto di voto è il giorno in cui la lista delle firme è presentata per l'attestazione (art. 19 cpv. 1 ODP). Il servizio addetto deve essere in grado di rilevare le firme ripetute a prescindere dal canale di raccolta delle firme (cartaceo o digitale).

Per i servizi che tengono i cataloghi elettorali la REF potrebbe ridurre l'onere per il personale, nella misura in cui diminuisca il numero di attestazioni di sostegno presentate in forma cartacea. Ciò avverrebbe in particolare se la verifica e l'attestazione del diritto di voto avvenissero in modo automatizzato.

2.8.4 Prospettiva della Cancelleria federale

In base al diritto vigente il conteggio delle firme spetta alla CaF (cfr. cap. 1.4.4). Al momento non si può ancora stabilire se sia il caso di assegnare tale compito all'organizzazione che gestisce la piattaforma di REF o di lasciarlo alla CaF, quale attrice indipendente. Tale aspetto dipende dalle decisioni politiche di principio che definiranno gli ambiti di competenza istituzionali dei diversi attori coinvolti nel trattamento delle attestazioni di sostegno. A tal proposito va ricordato che assegnare il conteggio alla CaF, nell'ottica di una ripartizione delle responsabilità, porta un valore aggiunto solo se, analogamente a quanto avviene nel processo attuale, essa assume anche il compito di verificare che le attestazioni delle firme e le attestazioni di sostegno rispettino i requisiti formali. In particolare, si dovrebbe pensare a una verifica delle firme delle persone aventi diritto di voto e dei servizi addetti all'attestazione per scoprire eventuali inadempienze della piattaforma di REF. Se invece una verifica di questo tipo si dimostrasse inutile e ci si potesse basare sull'affidabilità della piattaforma di REF, anche il conteggio potrebbe fondarsi su tale affidabilità e pertanto non servirebbe verificarlo.

I servizi addetti all'attestazione non possono verificare se gli aventi diritto di voto registrati nel loro catalogo elettorale siano erroneamente iscritti anche ad altri cataloghi elettorali né se abbiano già sottoscritto la richiesta popolare in questione prima di trasferirsi nel Comune attuale. Pertanto, non sono in grado di scoprire firme ripetute al di là dei confini comunali. A fronte dell'elevato numero di firme e del fatto che le persone possono modificare il loro nome e dunque eventualmente essere registrate nei cataloghi elettorali con nomi diversi, anche la CaF ha finora avuto difficoltà a individuare i casi di questo tipo.

La REF potrebbe offrire le basi per adottare contromisure in tal senso. Centralizzare i dati dei cataloghi elettorali (compresi i numeri AVS) all'interno di una piattaforma di REF o di un catalogo cui essa attinga, potrebbe aiutare a rilevare eventuali voci doppie nei cataloghi di origine e a evitare che vengano accettate attestazioni di sostegno ripetute della stessa persona. Va però ricordato che centralizzare i dati dei cataloghi elettorali di tutto il territorio nazionale in seno alla Confederazione sarebbe in contraddizione con la ripartizione delle competenze tra i livelli federali in materia di diritti politici. Una conservazione centralizzata dei dati dei cataloghi elettorali comporterebbe altresì rischi per la confidenzialità dei dati

⁷⁹ In alcuni Cantoni, il catalogo elettorale deve essere gestito in formato elettronico per legge. Alcuni Cantoni impongono inoltre ai relativi Comuni il software da utilizzare per gestire il catalogo elettorale. Fonte: sondaggio condotto tra i Cantoni e i Comuni, cfr. n. 1.3.

stessi di cui bisogna tenere conto. Infine, aspetto non trascurabile, una centralizzazione potrebbe richiedere un notevole onere finanziario.

Per evitare le firme ripetute si potrebbero tuttavia elaborare anche soluzioni che non presuppongano una fusione dei cataloghi elettorali: integrando il numero AVS nelle attestazioni di sostegno elettroniche, la CaF avrebbe la possibilità di scoprire direttamente le firme ripetute e di stralciarle. Per tutelare la confidenzialità dei numeri AVS, le relative verifiche potrebbero basarsi su dati anonimi derivanti dai numeri AVS. A tale scopo si dovrebbero concepire e attuare procedure di crittografia speciali.

2.8.5 Gestione di una piattaforma di REF

Considerata la necessaria affidabilità e in virtù del fatto che garantire i diritti politici è un compito fondamentale dello Stato, per la gestione di una piattaforma di REF si dovrebbe prendere in considerazione innanzitutto un servizio federale. Si può tuttavia ipotizzare anche il coinvolgimento di fornitori privati. In tal caso, però, le autorità dovrebbero quanto meno effettuare una verifica ufficiale della corretta attuazione di efficaci misure di sicurezza. Andrebbero perciò definiti i ruoli da affidare rispettivamente alla Confederazione e ai Cantoni.

2.9 Sintesi degli aspetti tecnico-organizzativi

Per riuscire a identificare e a classificare le possibili ripercussioni della REF sul sistema politico svizzero, nel presente capitolo sono state illustrate opportunità, sfide e questioni aperte concernenti gli aspetti tecnici e organizzativi della REF. Ne proponiamo di seguito una sintesi:

- La REF potrebbe ridurre l'onere personale di comitati, servizi addetti all'attestazione e della CaF, per esempio quello necessario per l'attestazione delle firme, a condizione però che diminuisca il numero di attestazioni di sostegno convenzionali che devono essere raccolte, attestate e consegnate. Se provvedessero a digitalizzare le attestazioni di sostegno raccolte in forma cartacea e a eseguire l'attestazione in modo automatizzato, sia i servizi addetti all'attestazione che la CaF potrebbero risparmiare comunque risorse, anche qualora il numero di attestazioni di sostegno convenzionali raccolte non diminuisse. Tuttavia, lo sviluppo e la gestione di una piattaforma di REF comporterebbero a loro volta notevoli costi. Al momento non è possibile stabilire se e per chi la REF diminuirebbe in ultima analisi i costi di raccolta delle firme.
- L'utilizzo di un mezzo elettronico affidabile per l'identificazione può prevenire tentativi di abuso come quelli che possono verificarsi con la raccolta delle firme basata sulla forma cartacea (p. es. trascrizione/copia di dati di elettori, falsificazione di firme, ecc.). Al tempo stesso, bisogna tenere presente che la REF implicherebbe nuovi rischi, a cui va prestata attenzione in un'ottica di fiducia e sicurezza in seno alla collettività. La REF dovrebbe pertanto essere progettata in modo da ridurre il più possibile tali rischi («security by design»).
- Un'eventuale fusione dei cataloghi elettorali, ai fini della REF, potrebbe essere un punto di partenza per migliorare i dati dei cataloghi di origine.
- Sono necessarie valutazioni e decisioni di natura politica per sapere in quale misura, anche in presenza della REF, le decisioni sulla riuscita o la non riuscita delle richieste popolari debbano basarsi sui lavori (segnatamente di verifica) di attori indipendenti oppure per sapere in quale misura la centralizzazione di fasi operative non verificabili da parte di organi indipendenti sia giustificabile anche agli occhi del mondo politico e dell'opinione pubblica. È pertanto auspicabile coinvolgere i Cantoni e confrontarsi con le organizzazioni interessate appartenenti alla società civile e al mondo scientifico. La progettazione degli aspetti tecnici e organizzativi della REF a livello federale dovrebbe basarsi su tali riflessioni.

- Resta da capire se sia sufficiente l'utilizzo esclusivo di un mezzo d'identificazione elettronico per la registrazione dei dati necessari alla verifica del diritto di voto oppure se sia necessario introdurre (anche) la firma digitale in sostituzione alla firma autografa.
- L'adozione di eventuali possibilità di verifica può richiedere procedure di crittografia, la cui concezione, implementazione e anche gestione potrebbero rivelarsi molto onerose, in particolare nel caso in cui anche le attestazioni di sostegno dovessero essere contemporaneamente mantenute integralmente anonime. Se gli interventi richiesti agli aventi diritto di voto risultassero oltremodo complicati, potrebbero esservi ripercussioni sull'utilizzo della REF e, di riflesso, sulla politica istituzionale.

3 Quadro giuridico (costituzionale) per la REF

3.1 Costituzionalità della REF

I diritti politici in materia federale sono elencati esaustivamente all'articolo 136 capoverso 2 Cost. e comprendono anche il diritto di lanciare e firmare iniziative popolari e referendum. Secondo la perizia giuridica commissionata⁸⁰ né l'interpretazione letterale né quella storica della disposizione consentono di dedurre il diritto alla raccolta elettronica delle attestazioni di sostegno. Al contrario, la disposizione conferirebbe il diritto ad apporre la firma autografa a un'iniziativa popolare o a un referendum, ragione per cui non sarebbe possibile sostituire completamente la firma autografa con un'altra forma di raccolta delle firme⁸¹.

Per stabilire se la REF, quale complemento del processo basato sulla forma cartacea, sia ammissibile sul piano costituzionale bisogna capire se incide sulla sostanza dell'iniziativa popolare e del referendum e sulla loro funzione nel processo politico⁸². Mentre per le votazioni e le elezioni è auspicabile la più ampia partecipazione possibile da parte degli aventi diritto di voto, la Costituzione prevede volutamente requisiti per la riuscita di richieste popolari, condizionandone così l'utilizzo. In tal modo si intende evitare di chiamare i cittadini a esprimersi su un numero eccessivo di richieste – spesso prive di prospettive di riuscita–, con il rischio di compromettere l'efficacia del sistema politico⁸³. Al contempo, le richieste popolari devono consentire una partecipazione democratica effettiva. In altre parole, la Costituzione stabilisce quella che è stata ritenuta la giusta misura della partecipazione popolare⁸⁴.

3.1.1 Termini e numero delle firme richieste quali elementi procedurali e istituzionali

Sin dall'introduzione dell'iniziativa popolare per la revisione totale (1848) e parziale (1891) della Costituzione nonché del referendum facoltativo (1874), lo strumento inteso a regolare l'accesso agli strumenti di democrazia diretta è chiaramente sempre stato il numero delle firme da raccogliere. Il numero esatto è stato oggetto di dibattito. Per contrastare l'abuso del diritto di iniziativa⁸⁵ nacque ben presto l'idea di stabilire una soglia più alta. Successivamente è stato proposto un aumento del numero di firme richieste soltanto nell'ambito dell'ultima revisione totale della Costituzione federale⁸⁶. L'unico innalzamento del numero di firme richieste fu tuttavia introdotto nel 1977 ed era di fatto strettamente correlato all'introduzione del suffragio femminile del 1971. Tra le ragioni vi era però anche il fatto che si riscontrava una crisi generale dei diritti popolari e un loro crescente impiego che si scostava dal loro scopo⁸⁷. Il numero di firme necessario per l'iniziativa popolare fu quindi raddoppiato e portato a 100 000. Quello necessario per i referendum, invece, fu incrementato di due terzi, passando da 30 000 a 50 000 firme. Il numero

⁸⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET (2023), cfr. n. 1.2.

⁸¹ *Ivi.*, pag. 26.

⁸² BISAZ/SERDÜLT (2017), pag. 538 seg.

⁸³ BRAUN BINDER (2014), PAG. 544.

⁸⁴ LANGER/LEHNER/HOFFET (2023), PAG. 32.

⁸⁵ *Boll. Uff.* 1923 S 40

⁸⁶ FF 1997 I 1, in particolare 422 segg.

⁸⁷ FF 1975 II 129, in particolare 131 seg.

delle firme richieste non ha dunque alcun rapporto di natura aritmetica con il numero totale dei votanti. Basti pensare, infatti, che nonostante la crescita demografica abbia provocato un generale incremento degli aventi diritto di voto, ciò non ha mai dato adito a un aumento del numero di firme necessarie per le domande di referendum e le iniziative popolari^{88, 89}.

Un altro elemento regolatore nell'ambito delle norme sulle richieste popolari è l'intervallo di tempo concesso per la raccolta delle firme. I termini di raccolta delle firme sono sempre stati posti in relazione con le loro ripercussioni sulle fasi di dibattito politico e sul funzionamento dello Stato⁹⁰. Il principio di fondo è sempre stato quello di individuare un intervallo di tempo giusto, che non fosse né troppo breve né troppo lungo⁹¹. La prolungamento del termine di referendum da 90 a 100 giorni, introdotto con la revisione del 1997 della LDP, non aveva lo scopo di facilitare la raccolta delle firme, ma era piuttosto inteso come una misura di compensazione rispetto al fatto che, da quel momento, tutte le liste delle firme dovevano essere obbligatoriamente depositate presso la CaF, con tanto di attestazioni del diritto di voto, entro l'ultimo giorno del termine di raccolta e non erano più ammesse rettificazioni dell'attestazione⁹². In sostanza, il termine di raccolta delle firme, a fronte dei requisiti più elevati concernenti le modalità, fu prolungato di fatto solo limitatamente. Dal 2003 i termini per la raccolta delle firme sono disciplinati a livello costituzionale (art. 138 cpv. 1, 139 cpv. 1 e 141 cpv. 1 Cost.).

Ne consegue che la regolamentazione dei termini per la raccolta e del numero di firme richieste rappresenta una questione costituzionale in sé, ma anche nell'interazione fra i due elementi. Pertanto, alterare l'equilibrio tra la partecipazione democratica diretta e l'attività legislativa ordinaria, per esempio introducendo la REF, solleverebbe la questione dell'opportunità di una revisione costituzionale⁹³. Non è tuttavia facile stabilire esattamente la «giusta» misura di partecipazione e sul piano costituzionale non vi sono disposizioni di principio sull'intensità di utilizzo degli strumenti di democrazia diretta. In linea generale però «la riuscita di iniziative popolari e di referendum non deve essere facilitata al punto da bloccare l'attività legislativa ordinaria»⁹⁴. Qualora la REF rispettivamente la raccolta elettronica delle attestazioni di sostegno andasse a indebolire la funzione regolatrice dei termini e del numero di firme richieste, provocando un notevole aumento della frequenza di richieste popolari, l'equilibrio stabilito dalle norme costituzionali risulterebbe compromesso. Ciò inciderebbe sulla sostanza stessa delle iniziative popolari e dei referendum. Senza valori empirici è tuttavia difficile stabilire in che misura si verificherebbe tale problematica nel caso di un'introduzione illimitata della REF⁹⁵. Anche l'idea di procedere a un adeguamento preventivo dei termini e del numero di firme richieste deve pertanto essere respinta⁹⁶.

3.1.2 Possibili limitazioni della REF a livello federale

Introdurre la REF in modo generalizzato e definitivo senza far riferimento alle probabili ripercussioni sarebbe problematico sotto il profilo costituzionale. Al tempo stesso è necessario conseguire esperienze pratiche per poter meglio valutare le ripercussioni della REF sulla sostanza delle iniziative popolari e dei referendum. Ciò suggerirebbe di utilizzare la REF a livello federale in una misura dapprima limitata in termini geografici, temporali e/o percentuali⁹⁷. Tale limitazione deve però rispettare la garanzia della

⁸⁸ BRAUN BINDER (2014), pag. 542 seg.

⁸⁹ Nel Cantone di Ginevra la soglia delle firme necessarie per le domande di referendum o per le iniziative popolari cantonali non è stabilita come numero assoluto, bensì in percentuale rispetto al numero delle persone aventi diritto di voto (art. 56, 57 e 67 Cost.-GE). Tuttavia, ogni intervento per promuovere l'introduzione di un sistema di questo tipo anche a livello federale è fallito (da ultima: Iv. Pa. Gruppo BD 16.443 «Tutela dei diritti popolari. Prendiamoci cura della nostra democrazia diretta»).

⁹⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET (2023), pag. 26 segg.

⁹¹ FF 1866 III 208

⁹² FF 1993 III 309, in particolare 353, 355.

⁹³ LANGER/LEHNER/HOFFET (2023), pag. 32.

⁹⁴ FF 2002 567, in particolare 569.

⁹⁵ Gli studi in merito illustrano indizi diversi sulle ripercussioni dell'introduzione della raccolta elettronica delle firme ed esprimono valutazioni diverse sulla sua costituzionalità (cfr. BISAZ/SERDÜLT, pag. 542 seg; GFELLER/GLASER/LEHNER, pag. 11 segg.; LANGER/LEHNER/HOFFET, pag. 32 segg.).

⁹⁶ LANGER/LEHNER/HOFFET (2023), pag. 33.

⁹⁷ IVI., pag. 40.

libera formazione della volontà e dell'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.) nonché l'uguaglianza giuridica (art. 8 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 34 Cost.).

Praticando una limitazione geografica, si potrebbe autorizzare o mettere a disposizione la REF in via temporanea solo in alcuni Cantoni. Da un punto di vista politico, però, mettere a disposizione tale strumento in modo geograficamente selettivo potrebbe provocare distorsioni, nel caso in cui in determinati Cantoni singole forze politiche sfruttassero la REF⁹⁸ in modo eccessivo. Una limitazione temporale, invece, significherebbe ammettere la raccolta elettronica di attestazioni di sostegno solo per una porzione limitata del periodo totale di raccolta delle firme⁹⁹. Ciò ridurrebbe tuttavia il tempo a disposizione degli elettori per formarsi un'opinione, il che, a seconda della soluzione adottata, potrebbe essere in contrasto con le finalità di tutela dell'articolo 34 capoverso 2 Cost.¹⁰⁰. Una limitazione in termini percentuali prevederebbe invece di stabilire una percentuale massima di attestazioni di sostegno che si possono raccogliere in formato elettronico per una richiesta popolare. Una volta raggiunta tale soglia, le restanti attestazioni dovrebbero continuare ad essere provviste di firma autografa¹⁰¹. A un certo punto, quindi, non sarebbe più del tutto garantita una libera scelta tra attestazione di sostegno cartacea ed elettronica. È ciò che accadrebbe segnatamente dal momento in cui venisse raggiunta la soglia massima consentita di attestazioni di sostegno in formato elettronico. La limitazione in termini percentuali della REF comporterebbe pertanto, in alcune situazioni, anche una limitazione temporale della sua disponibilità. Per contro, questo tipo di limitazione consentirebbe di ridurre il rischio di ripercussioni incisive sulla sostanza dei diritti popolari.

Le limitazioni sopracitate consentirebbero di valutare le ripercussioni della REF sull'equilibrio tra partecipazione democratica diretta e attività legislativa ordinaria e dunque di giudicare meglio la costituzionalità di questo processo di raccolta. Mentre una limitazione a determinati Cantoni e/o fino a una percentuale massima di attestazioni di sostegno elettroniche appare proporzionata, non è così per le limitazioni di natura temporale¹⁰².

3.2 Ripercussioni a livello di legge

Fatti salvi i termini, il numero di firme richieste e la forma, stabiliti nella Costituzione, le modalità inerenti alle richieste popolari sono disciplinate a livello di legge e di ordinanza¹⁰³. Le disposizioni direttamente correlate alla firma di richieste popolari partono dal presupposto che le liste delle firme siano in formato cartaceo (art. 60 e 68 LDP) e che la firma sia scritta a mano (art. 61 e 71 LDP). In passato, il requisito della scrittura a mano ha addirittura acquisito ancora più rilevanza. In particolare, dal 2015 sulle liste delle firme per le attestazioni di sostegno non solo il cognome, ma anche i nomi devono essere scritti a mano (art. 61 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 70 LDP). Il requisito della scrittura a mano è finalizzato tra le altre cose a evitare manipolazioni¹⁰⁴. Un inasprimento delle norme sulle modalità fu introdotto già nel 1997 con il requisito della firma autografa. Tale misura non era volta di per sé a garantire l'autenticità, ma intendeva rafforzare nelle persone che appongono una firma (abusivamente) la consapevolezza dell'illegalità¹⁰⁵. I lievi inasprimenti delle modalità introdotti a livello di legge non hanno tuttavia mai alterato la sostanza delle richieste popolari. I cataloghi elettorali basati sui registri degli abitanti e utilizzati

⁹⁸ IVI, pag. 42.

⁹⁹ BRAUN BINDER (2014), pag. 556.

¹⁰⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET (2023), PAG. 42.

¹⁰¹ BISAZ/SERDÜLT (2017), pag. 43.

¹⁰² LANGER/LEHNER/HOFFET (2023), PAG. 45.

¹⁰³ Cfr. in particolare dall'art. 59a all'art. 76 LDP.

¹⁰⁴ Boll. Uff. 2014 S 472

¹⁰⁵ FF 1993 III 309, in particolare 354.

per l'attestazione delle richieste popolari sono stati armonizzati nel 2006 con l'adozione della legge federale del 23 giugno 2006¹⁰⁶ sull'armonizzazione dei registri (LArRA). Tuttavia, secondo l'articolo 3 lettera a LArRA, il registro può continuare ad essere gestito manualmente¹⁰⁷.

Le disposizioni sopracitate sono fondamentalmente in contrasto con l'introduzione della REF. L'articolo 27q ODP è comunque una norma a livello di ordinanza che consente espressamente al Consiglio federale di autorizzare prove di firma per via elettronica di domande di referendum e iniziative popolari federali. Tale disposizione fu introdotta per concedere una «prospettiva» alla REF nell'ambito del progetto di voto elettronico¹⁰⁸. La disposizione è tuttavia contenuta in un'ordinanza, dunque a un livello normativo inferiore rispetto alle disposizioni di legge in conflitto sopracitate.

Per disposizioni fondamentali in materia di esercizio dei diritti politici è necessaria una legge formale (art. 164 cpv. 1 lett. a Cost.). È possibile sostenere che lo stesso debba valere anche per le prove di attestazione di sostegno elettronica¹⁰⁹. Di conseguenza, anche le prove per la firma elettronica di richieste popolari necessiterebbero di una base legale in senso formale¹¹⁰, la quale dovrebbe prevedere segnatamente, almeno in una fase introduttiva, limitazioni in termini territoriali e/o percentuali.

Si dovrebbe anche considerare in che misura un esercizio limitato della REF potrebbe fondarsi, in una fase iniziale, su basi legali in senso formale esistenti che dichiarano generalmente ammissibile l'esecuzione di progetti pilota a determinate condizioni. Una disposizione generale e sussidiaria sui progetti pilota è stata introdotta di recente con l'articolo 15 LMeCA, il quale stabilisce che si possono eseguire progetti pilota se fanno parte di un progetto legislativo (p. es. se si devono creare ex novo basi legislative non ancora esistenti)¹¹¹ e se sono necessari per acquisire conoscenze in vista di un'attuazione su larga scala.

Le prassi previste in tal caso comportano il trattamento di dati personali degni di particolare protezione (cfr. cap. 2.6). I progetti pilota dovrebbero pertanto essere sviluppati nel rispetto di determinati requisiti sulla base dell'articolo 35 LPD, cui rimanda l'articolo 15 capoverso 2 LMeCA. Tale disposizione della LPD sancisce che il Consiglio federale può autorizzare il trattamento automatizzato di dati personali degni di particolare protezione, prima dell'entrata in vigore di una legge in senso formale, se i compiti che richiedono tale trattamento sono disciplinati in una legge in senso formale già in vigore (cfr. al riguardo art. 59a segg. e 68 segg. LDP¹¹²). Si devono inoltre adottare misure sufficienti per ridurre al minimo le ingerenze nei diritti fondamentali delle persone interessate. Per l'attuazione pratica del trattamento dei dati è indispensabile effettuare una fase di prova prima dell'entrata in vigore, in particolare per ragioni tecniche. Quest'ultimo aspetto è già stato esposto in precedenza. Il Consiglio federale deve disciplinare i dettagli concernenti il progetto pilota in un'ordinanza di durata limitata e, a tale fine, consultare previamente il parere dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (art. 35 cpv. 2–4 LPD).

Occorre esaminare in modo approfondito se le basi legali formali summenzionate per l'esecuzione di progetti pilota sulla REF hanno una portata sufficiente. Considerando però l'importanza cruciale che

¹⁰⁶ RS 431.02

¹⁰⁷ Per quanto da un sondaggio condotto tra i Cantoni e i Comuni (cfr. n. 1.4.5) sia emerso che tutti i Comuni intervistati lavorano già con registri elettronici. Inoltre, in alcuni Cantoni sono già in vigore prescrizioni cantonali che sanciscono la gestione elettronica dei registri.

¹⁰⁸ FF 2002 5891, in particolare 5896.

¹⁰⁹ GFELLER/GLASER/LEHNER (2021), pag. 12.

¹¹⁰ Cfr. p.es. l'art. 8a LDP, il quale prevede la possibilità di sperimentazione del voto elettronico limitandola sotto il profilo territoriale, temporale e materiale.

¹¹¹ Per maggiori dettagli a tal proposito, consultare il messaggio del 4 mar. 2022 sulla legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (FF 2022 804, pag. 83 segg.)

¹¹² È opportuno tenere presente che, per la raccolta elettronica delle firme, la ripartizione dei compiti tra autorità e comitati potrebbe variare rispetto a quella prevista dalla LDP per il processo in forma cartacea.

le disposizioni procedurali rivestono per la democrazia, è opportuno rispondere anche a una domanda di natura politico-giuridica: la legittimazione conferita dalle basi legali summenzionate e da quelle che potrebbero essere create specificatamente a livello di ordinanza, è da ritenersi sufficiente? Se la risposta a questa domanda fosse negativa o se, per altre ragioni, vi fossero dubbi sull'accettazione politica di un progetto di questo tipo, sarebbe necessario creare una norma specifica nella LDP sulla sperimentazione del processo, analogamente a quanto è avvenuto per il voto elettronico.

3.3 Sintesi del quadro giuridico per la REF

In relazione alle richieste popolari la Costituzione federale disciplina, attraverso la definizione di termini e numeri di firme richieste, quella che è costituzionalmente ritenuta la «giusta» misura di partecipazione democratica. Se la REF andasse a incidere sugli elementi regolatori, provocherebbe ripercussioni sull'equilibrio previsto tra partecipazione democratica e attività legislativa ordinaria. Di conseguenza si dovrebbe considerare una revisione costituzionale. Sebbene vi siano alcuni dati di riferimento¹¹³, in assenza di esperienze concrete non è possibile valutare con certezza le possibili ripercussioni della REF sull'esercizio dei diritti popolari. Da un punto di vista giuridico risulta dunque interessante introdurre in un primo momento la REF a livello federale in un quadro limitato. Dato che le limitazioni devono soddisfare i requisiti costituzionali, al momento una limitazione in termini percentuali e territoriali appare una soluzione proporzionata. Per introdurre la REF in modo limitato o illimitato servirebbe in ogni caso una base legale costituita da una legge in senso formale. Dato il tipo di norma e il livello normativo inferiore, l'attuale articolo 27q ODP non rappresenta una base legale adeguata. Si potrebbe inserire una norma in tal senso nella LDP, analogamente all'articolo 8a che ammette la sperimentazione del voto elettronico. In una prima fase sarebbe tuttavia opportuno esaminare in modo approfondito l'eventualità di introdurre un progetto pilota limitato di REF fondandosi sulla norma generale sui progetti pilota di cui all'articolo 15 LMeCA.

4 Possibili ripercussioni della REF sulla politica istituzionale

La REF modifica l'utilizzo del referendum facoltativo e dell'iniziativa popolare in modo sostanziale, alterando così l'equilibrio tra partecipazione democratica diretta e democrazia rappresentativa? È il tema centrale dello studio di scienze politiche preso in esame¹¹⁴. Da un punto di vista teorico è possibile formulare varie aspettative nei confronti della REF, ma la valutazione e la ponderazione dei singoli aspetti dipende dalla relativa situazione normativa¹¹⁵. Ci si aspetta che la REF renda la procedura di raccolta più efficiente (meno dispendiosa) e favorisca un incremento della partecipazione, coinvolgendo un numero maggiore di attori e introducendo nel sistema politico un maggior numero di tematiche. D'altro canto, si potrebbe obiettare che la REF genererebbe vantaggi solo per determinati gruppi di popolazione e gruppi politici già attivi nell'ambito della partecipazione democratica, accentuando ulteriormente disparità preesistenti. Stando alla tesi presentata, un esercizio dei diritti popolari più intenso potrebbe inoltre gravare notevolmente, se non addirittura eccessivamente, sulle autorità, la società civile e gli elettori¹¹⁶.

In mancanza di esperienze concrete con al REF nell'ambito della democrazia svizzera, non vi sono dati che consentano di dimostrare in quale misura gli sviluppi citati si verificherebbero nella prassi. Le considerazioni di seguito illustrate sono dunque da intendersi come scenari plausibili e base di discussione, ma non come fatti consolidati¹¹⁷. A seconda delle soluzioni tecniche e normative (p. es. limitazioni in

¹¹³ Cfr. al riguardo il n. 4 seguente.

¹¹⁴ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), cfr. cap. 1.2.

¹¹⁵ BÜHLMANN E SCHAUB (pag. 17 segg.) fanno una distinzione tra le speranze e i timori collegati alla raccolta elettronica delle firme che attribuiscono da un lato alla teoria della democrazia partecipativa, e dall'altro a quella elitista.

¹¹⁶ Ivi, pag. 17 segg.

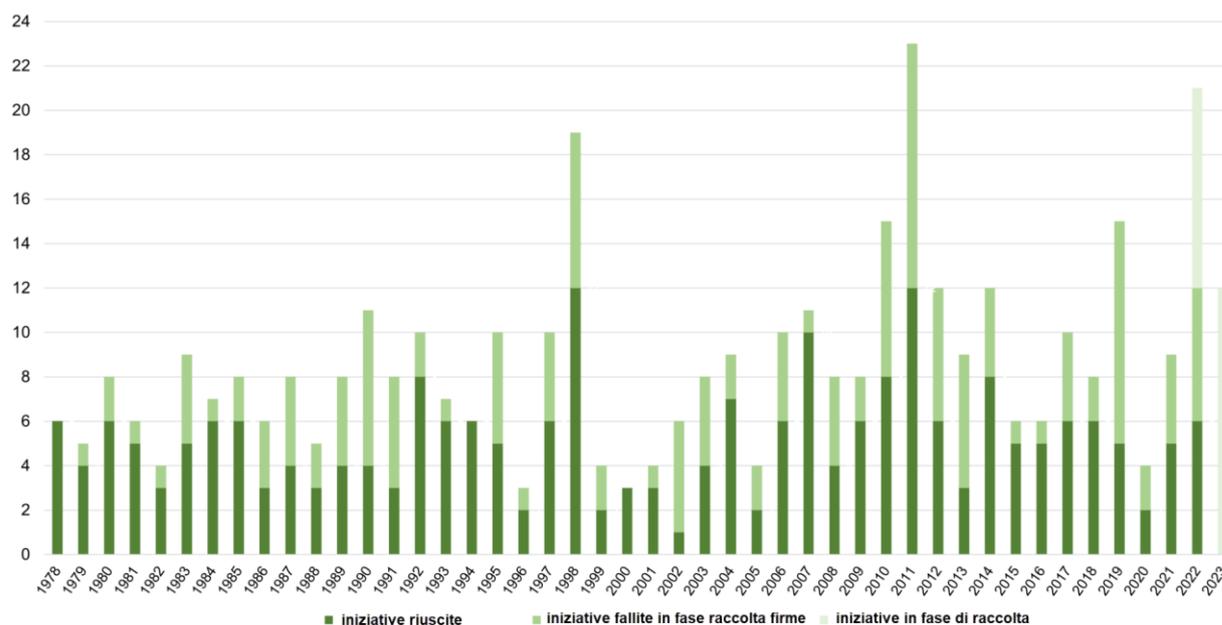
¹¹⁷ Per valutare la plausibilità dei diversi sviluppi, lo studio di scienze politiche preso in esame si basa su studi pregressi concernenti aree tematiche affini, indagini qualitative con soggetti politici e ricerche empiriche proprie. Gli autori raccomandano cautela nell'interpretazione dei risultati (BÜHLMANN/SCHAUB, pag. 11 segg.).

termini percentuali, territoriali o temporali) adottate per la realizzazione della REF, determinati sviluppi potrebbero essere accentuati o attenuati.

4.1 Utilizzo finora osservato degli strumenti di democrazia diretta

Il numero delle iniziative popolari lanciate è soggetto a oscillazioni (cfr. fig. 2). Nel periodo dal 1978 al 2023 si può tuttavia osservare un andamento tendenzialmente crescente. Per l'intero periodo, sono state lanciate in media poco più di otto iniziative popolari all'anno. Di queste, sono riuscite circa il 60 per cento. Tra il 2012 e il 2022, tale valore si è lievemente abbassato, attestandosi al 55 per cento circa. Alla luce della percentuale di riuscita stabile o lievemente in calo, si può sostenere che finora le possibilità di sostegno a una raccolta di firme condizionate dalla digitalizzazione (come la promozione sui social media, attività di mailing, newsletter, piattaforme di raccolta ecc.) non hanno avuto nel complesso un impatto positivo determinante sulla riuscita delle raccolte di firme¹¹⁸. Ciò non esclude tuttavia che in singoli casi la diffusione di informazioni su internet abbia contribuito in modo determinante alla riuscita della raccolta delle firme.

Figura 2: Iniziative popolari lanciate ogni anno con esito della raccolta delle firme (periodo dal 1978 al 2023)



Esempio di lettura: nel 1998 sono state lanciate 19 iniziative popolari. Di queste, 12 hanno raggiunto la soglia di 100 000 firme richieste e sono dunque riuscite. Per 7 iniziative popolari non è stato raggiunto il numero richiesto, quindi la raccolta non è andata a buon fine.

Indicazione sul periodo di osservazione: con l'entrata in vigore della LDP, nel 1978, è stato introdotto l'esame preliminare per le iniziative popolari, per cui il termine per la raccolta delle firme è stato limitato a 18 mesi.

Fonte: Cancelleria federale 2024 (www.bk.admin.ch → Diritti politici → Iniziative popolari → Indice cronologico; consultato da ultimo il: 6 mag. 2024). Il grafico rispecchia la situazione al 31 dicembre 2023.

Non sono invece disponibili dati affidabili sulla percentuale di riuscita delle raccolte delle firme per referendum facoltativi, in quanto i promotori, prima di avviare la raccolta, non sono tenuti a registrarsi presso la CaF. Il primo passo in cui si riconosce formalmente che è stato intrapreso un percorso per la promozione di un referendum è perciò il deposito delle liste delle firme. Se però un comitato non raggiunge la soglia di 50 000 firme richieste, in genere rinuncia a depositare le liste. Di conseguenza, i referendum che risultano non riusciti in base a una decisione o a un accertamento della CaF rappresentano solo una parte delle raccolte di firme fallite¹¹⁹. La figura 3 raffigura pertanto solo i referendum riusciti. Indica il

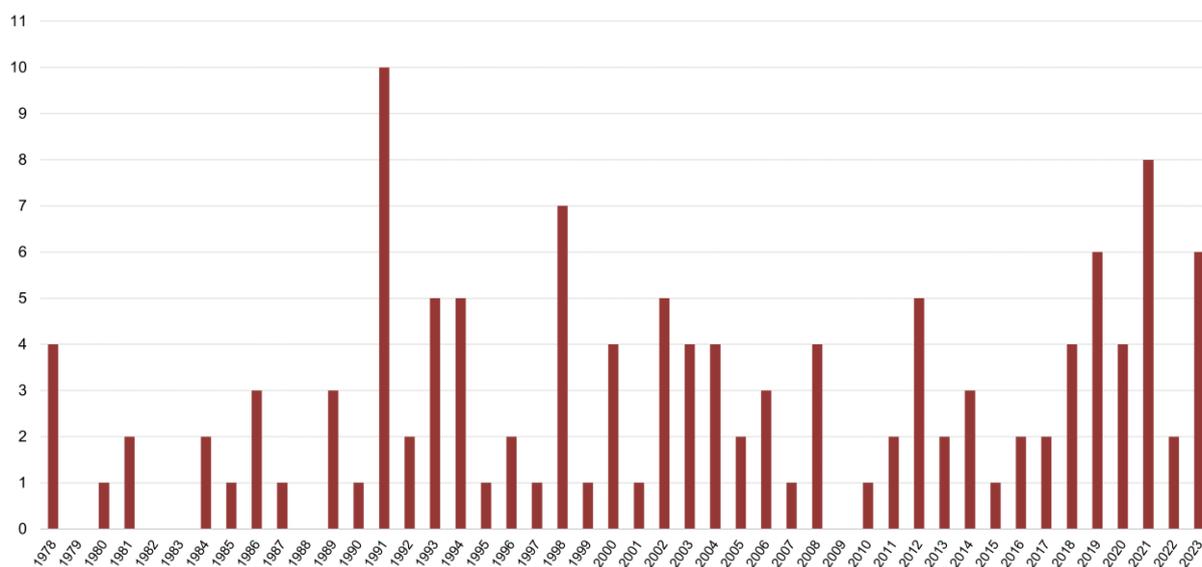
¹¹⁸ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 41 seg.

¹¹⁹ Cfr.: www.bk.admin.ch → Diritti politici → Referendum → Referendum non riusciti (stato: 7 mag. 2024).

numero di atti nei confronti dei quali, in un dato anno, è stato lanciato con successo un referendum facoltativo.

Nel periodo dal 1978 al 2023 sono stati sottoposti a referendum facoltativo in media tre atti normativi all'anno. Su un totale di oltre 2000 atti normativi, emanati e sottoposti a referendum facoltativo nell'intervallo di tempo in esame, i 128 referendum che hanno ottenuto un esito positivo corrispondono a una percentuale poco superiore al 6 per cento¹²⁰. Così come per le iniziative popolari, anche la promozione dei referendum ha subito oscillazioni. Negli anni Novanta, per esempio, è cresciuta notevolmente rispetto al decennio precedente. Anche negli ultimi anni lo strumento di democrazia diretta del referendum facoltativo è stato sfruttato con maggiore frequenza.

Figura 3: Numero dei referendum facoltativi riusciti, in base alla data del voto finale in Parlamento (1978–2023)



Esempio di lettura: 5 dei progetti emanati dalle Camere federali nel 2012 sono stati sottoposti a referendum (popolare) facoltativo. Fonte: Cancelleria federale (www.bk.admin.ch → Diritti politici → Referendum → Indice cronologico dei referendum; consultato da ultimo il: 6 mag. 2024). È stato scelto lo stesso periodo di osservazione esaminato per le iniziative popolari (cfr. fig. 1).

In generale nel corso dei decenni l'esercizio dei diritti popolari ha registrato un andamento crescente. Ciò non dipende necessariamente dal fatto che la raccolta delle firme sia stata semplificata e di conseguenza siano state lanciate e siano riuscite più richieste popolari¹²¹. La raccolta delle firme continua a rappresentare un ostacolo che, quand'anche viene superato, spesso lo è solo con margine minimo¹²².

Secondo lo studio di scienze politiche preso in esame, all'origine dell'aumento delle richieste popolari vi sarebbe più che altro l'aumento degli attori politici, dovuto all'ampliamento dell'attività di Stato e alla differenziazione del panorama dei partiti. Gli attori politici portano le loro istanze nel sistema decisionale

¹²⁰ Cfr. anche BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 89.

¹²¹ Anche se in termini relativi, il numero di firme richieste per le iniziative popolari e per i referendum facoltativi, in proporzione al numero degli elettori, negli anni è sostanzialmente diminuito. Quando, nel 1977, furono introdotti i numeri di firme richiesti attualmente in vigore, 100 000 firme (per le iniziative popolari) corrispondevano al 2,62 % dell'elettorato e 50 000 firme (per i referendum) all'1,31% (votazione del 25 set. 1977; cfr. FF 1977 III 847, in particolare 852 per il numero degli elettori). Da allora, tali percentuali sono scese all'1,79 % per le iniziative popolari e allo 0,89 % per i referendum (stato: 3 mar. 2024; cfr. FF 2024 996).

¹²² SCHAUB/FRICK (2022), PAG. 46 seg..

della democrazia diretta. Indipendentemente dalla REF, ci si aspetta perciò che il numero delle richieste popolari continui a crescere¹²³.

4.2 Ripercussioni della REF sull'utilizzo e il funzionamento degli strumenti di democrazia diretta

4.2.1 Lancio di domande di referendum e iniziative popolari federali

La REF potrebbe permettere ai potenziali promotori di organizzare una raccolta di firme con un dispendio di risorse inferiore. Serve quindi capire se una riduzione dei costi porterebbe da un lato i soggetti già esperti a sfruttare maggiormente gli strumenti di democrazia diretta, e dall'altro motiverebbe a farlo nuovi soggetti, meno strutturati, che in precedenza hanno rinunciato al lancio di richieste popolari per ragioni di spesa. Anche se nel complesso si può supporre un incremento delle richieste popolari, va evidenziato che i costi rappresentano solo uno dei tanti fattori decisionali che determinano il lancio di una richiesta popolare.¹²⁴

In particolare in caso di lancio di iniziative popolari, i comitati di cittadini intendono soprattutto suscitare un dibattito pubblico su una tematica politica che, a loro avviso, non è trattata con sufficiente attenzione dalle istituzioni. Le loro valutazioni non si basano in misura determinante sull'aspetto dei costi. Inoltre, almeno sul breve e medio termine, non è detto che la REF generi un incremento sostanziale del numero di attori politici impegnati nel lancio di richieste popolari¹²⁵.

Per i partiti e le organizzazioni affermate, un calo dei costi per la raccolta delle firme potrebbe rivestire un ruolo determinante nella decisione di lanciare o meno una richiesta popolare, anche perché ridurrebbe al minimo il rischio di fallimento della raccolta (e del conseguente danno d'immagine). Tuttavia, anche per questi soggetti non si può dare per scontato che il numero di richieste popolari aumenterebbe in misura sostanziale, poiché la REF non riduce le spese per la campagna elettorale, che in genere rappresentano una voce di costo più incisiva¹²⁶.

Analizzando la situazione a livello cantonale emerge analogamente che una diminuzione dei costi, da sola, non favorirebbe in modo decisivo un maggiore esercizio dei diritti popolari. I termini e i numeri di firme necessarie per le richieste popolari cantonali sono molto diversi, tuttavia non bastano a spiegare le marcate differenze riscontrate tra i vari Cantoni per quanto concerne l'esercizio dei diritti popolari. Nei Cantoni in cui si applicano soglie più basse al numero di firme richieste non vengono lanciate automaticamente più iniziative popolari rispetto ai Cantoni con soglie più alte. Anche le modifiche apportate in passato ai termini e ai numeri di firme richieste non hanno esercitato praticamente alcun impatto sulla frequenza di utilizzo degli strumenti di democrazia diretta¹²⁷.

4.2.2 Ripercussioni sul processo di formazione dell'opinione

La formazione dell'opinione dell'elettorato rappresenta un processo complesso e difficilmente misurabile. Non sono ancora note tutte le interrelazioni coinvolte nella formazione dell'opinione in vista di elezioni e votazioni¹²⁸. Lo stesso vale, in modo ancora più marcato, per il processo decisionale sul sostegno a una

¹²³ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 26.

¹²⁴ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 27 segg.

¹²⁵ Cfr. n. 4.2.5.

¹²⁶ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 27.

¹²⁷ IVI, pag. 30.

¹²⁸ Cfr. p. es. il rapporto dell'UFCOM del 17 nov. 2021 Intermediari e piattaforme di comunicazione – Effetti sulla comunicazione pubblica e approcci di governance, pag. 28 seg. www.bakom.admin.ch/bakom/it/pagina-iniziale/digitale-e-internet/comunicazione-digitale/piattaforme-di-comunicazione.html (stato: 12 lug. 2024).

richiesta popolare, su cui mancano ricerche empiriche¹²⁹. Idealmente anche l'atto di attestare il proprio sostegno (attualmente su carta) dovrebbe essere preceduto da un processo di formazione dell'opinione: quando si effettuano campagne di raccolta delle firme in luoghi pubblici, gli aventi diritto di voto dopo un confronto, che può essere più o meno lungo, decidono se desiderano sostenere una richiesta popolare apponendo la loro firma¹³⁰. In contesti di questo tipo, si cerca di convincere i cittadini dell'importanza di un'istanza presentando argomentazioni specifiche e adeguate alla situazione¹³¹. Svolgendo la raccolta delle firme su internet, questo processo deliberativo verrebbe meno. Sul web vi sarebbe piuttosto la tendenza a promuovere una richiesta popolare in una forma incisiva che faccia appello alle emozioni¹³². Si potrebbero svolgere campagne di REF mirate presso determinati gruppi in Internet, nei quali ci si aspetta di incontrare un ampio consenso nei confronti di una data istanza. L'attuale discontinuità tra i media rende innanzitutto necessario convertire il supporto ottenuto online a favore di una data istanza in attestazioni di sostegno cartacee¹³³. Tra i timori espressi nei confronti della REF vi è quello che un processo completamente elettronico potrebbe favorire più frequentemente la riuscita di richieste popolari estreme e di stampo populista¹³⁴.

Si possono tuttavia relativizzare sia l'idealizzazione del processo attuale di raccolta delle firme sia i timori sulla qualità della formazione dell'opinione nello spazio digitale. Infatti, anche durante le raccolte di firme in luoghi pubblici può verificarsi spesso che una persona fornisca un'attestazione di sostegno senza aver prima approfondito l'argomento della richiesta popolare. I promotori esperti sono in grado di convincere rapidamente le persone aventi diritto di voto a firmare una richiesta¹³⁵. In passato è già capitato che determinate pratiche problematiche di raccolta delle firme siano state oggetto di interventi parlamentari¹³⁶. Inoltre, si possono fornire attestazioni di sostegno a una causa pur sapendo che in caso di eventuale votazione la decisione potrebbe essere diversa¹³⁷.

Per quanto riguarda invece la qualità della formazione dell'opinione nello spazio digitale, da ricerche nel campo delle scienze politiche è emerso che gli elettori sono assolutamente in grado di elaborare le informazioni su internet con un approccio selettivo e critico¹³⁸. Oltretutto, la possibilità di firmare una richiesta popolare in formato digitale in qualsiasi momento potrebbe persino prolungare il processo di formazione dell'opinione¹³⁹. Va infine evidenziato che non è detto che l'avvento della REF, eliminando la discontinuità tra i media, comporti necessariamente un risparmio di costi e di tempo per gli elettori rispetto alla sottoscrizione in luoghi pubblici (a seconda di come è organizzato il sistema)¹⁴⁰. A differenza di un incontro casuale per strada con i promotori delle raccolte di firme, l'accesso a un portale di raccolta delle firme presuppone altresì una decisione consapevole da parte della persona avente diritto di voto.

Il fatto che l'acquisizione delle informazioni si sposti nello spazio digitale, dunque, non provoca necessariamente un peggioramento qualitativo del processo di formazione dell'opinione né favorisce automaticamente tematiche o richieste popolari di stampo populista.

¹²⁹ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 81.

¹³⁰ LINDER (2022), pag. 76; BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 79.

¹³¹ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 36.

¹³² LINDER (2022), pag. 76; BISAZ/SERDÜLT (2017), pag. 538.

¹³³ In Svizzera, per esempio, la proposta di portare il limite massimo di velocità in autostrada a 140 km/h ha attirato in brevissimo tempo oltre 100 000 like e suscitato forte consenso (AMMANN/SCHNELL [2019], pag. 23). Eppure, l'iniziativa popolare successivamente lanciata «Per un limite di velocità di 140 km/h sulle autostrade» non ha raggiunto il numero di firme richieste. È dunque fallita nella fase di raccolta delle firme (FF 2015 6835).

¹³⁴ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 66.

¹³⁵ BISAZ (2020), pag. 312.

¹³⁶ P. es. Iv. Pa. Porchet 22.471; Mo. Reynard 20.3015; Mo. Hurni 19.4431; Ip. Reynard 19.3520.

¹³⁷ BISAZ (2020), pag. 311 seg.

¹³⁸ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 84 con rif.

¹³⁹ AMMANN/SCHNELL (2019), pag. 9; BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 66.

¹⁴⁰ Cfr. n. 2.8.1; cfr. anche BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 48.

4.2.3 Ripercussioni sull'inclusione sociale e geografica

In relazione alla REF, ci si chiede altresì se offrirebbe semplicemente un'opzione di partecipazione supplementare a chi già oggi aderisce regolarmente alle raccolte di firme o se, attraverso il canale digitale, sarebbe in grado di mobilitare anche chi altrimenti non partecipa. Stando allo studio, vi è ragione di pensare che anche le attestazioni di sostegno elettroniche sarebbero per lo più fornite da persone con una posizione socioeconomica elevata e un interesse pregresso per la politica¹⁴¹. La tendenziale disparità in termini di partecipazione potrebbe addirittura accentuarsi se le raccolte delle firme in luoghi pubblici fossero soppiantate dalla REF. La raccolta di firme in presenza consente infatti di intraprendere un dialogo anche con persone altrimenti poco coinvolte nella vita politica e di convincerle a firmare. Al contrario, internet permetterebbe di raggiungere, per esempio con pubblicità mirate, soprattutto persone già interessate alla politica¹⁴². Non è scontato, inoltre, che una riduzione dei costi di transazione per gli elettori nell'ambito dei diritti politici generi automaticamente un marcato aumento della partecipazione. Basti pensare che la possibilità di votare per corrispondenza ha provocato solo un limitato e lento aumento della partecipazione a elezioni e votazioni¹⁴³. L'introduzione di canali di partecipazione digitali, come il voto per via elettronica o le petizioni online, in generale non sembra produrre una crescita della partecipazione¹⁴⁴. Le offerte di questo tipo possono però facilitare ulteriormente la partecipazione di determinati gruppi di persone aventi diritto di voto, come gli elettori svizzeri all'estero o le persone con disabilità. A differenza della raccolta in formato cartaceo la REF, a seconda della sua organizzazione, offre altresì l'opportunità di sostenere una richiesta popolare senza doverlo rivelare apertamente al comitato, aspetto che potrebbe a sua volta motivare maggiormente determinati elettori a partecipare¹⁴⁵.

Infine, l'organizzazione concreta della REF e in particolare la facilità d'uso del sistema utilizzato (inclusi gli eventuali meccanismi di autenticazione e di firma¹⁴⁶) potrebbero avere un ruolo determinante per esercitare un effetto inclusivo e favorire la partecipazione.

Dal punto di vista dell'inclusione geografica, si osserva già ora una distribuzione sempre più uniforme dell'origine delle firme tra i vari Cantoni. Dall'introduzione dell'iniziativa popolare e del referendum, la concentrazione delle raccolte di firme in singoli Cantoni si è notevolmente affievolita¹⁴⁷. La raccolta elettronica potrebbe consolidare tale tendenza poiché, al contrario della raccolta in luoghi pubblici, permette di fornire la propria attestazione di sostegno indipendentemente da dove ci si trovi. Potrebbe trattarsi comunque di un effetto piuttosto limitato in quanto la distribuzione è già molto equilibrata¹⁴⁸. Non vi sono invece indizi per affermare che la REF provocherebbe una distribuzione delle firme meno uniforme rispetto a oggi¹⁴⁹.

4.2.4 Ripercussioni sulle tematiche politiche affrontate

Nell'ambito dello studio di scienze politiche si è analizzato in che misura la partecipazione a raccolte di firme o la riuscita di tali raccolte siano attribuibili anche all'area tematica toccata dalla richiesta popolare in questione¹⁵⁰. La ricerca nell'ambito delle votazioni ha rivelato che una parte dell'elettorato partecipa

¹⁴¹ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 73 seg.

¹⁴² IVI., pag. 78.

¹⁴³ Cfr. LÜCHINGER/ROSINGER/STUTZER (2007). Anche al fatto che le autorità si assumano le spese di spedizione per il voto per corrispondenza viene attribuito un lieve effetto positivo sulla partecipazione dell'elettorato (cfr. SCHELKER/SCHNEITER [2017]).

¹⁴⁴ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 29.

¹⁴⁵ BIERI/WEBER/BRAUN BINDER/SALERNO/KELLER/KÄLIN (2021), pag. 205.

¹⁴⁶ Cfr. n. 2.7.

¹⁴⁷ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 75.

¹⁴⁸ IVI, pag. 78.

¹⁴⁹ Partendo dal presupposto che sia possibile firmare le domande di referendum o le iniziative popolari in modalità elettronica su tutto il territorio.

¹⁵⁰ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 62 segg.

alle votazioni in modo selettivo, ovvero in base a tematiche specifiche¹⁵¹. A tal proposito, la partecipazione non dipende dall'area politica generale a cui è attribuibile il progetto, ma piuttosto dalla tematica concreta¹⁵². Lo stesso vale anche per la riuscita delle richieste popolari: non vi è nessuna area politica che possa rappresentare di per sé una garanzia di successo per le raccolte delle firme per referendum e iniziative popolari. Da un'analisi più approfondita emerge però che, nel caso dei referendum popolari, il grado di importanza e di attualità della tematica concreta sembra avere una certa influenza (positiva) sulla riuscita della raccolta delle firme. Per le iniziative popolari tale correlazione non è evidente. Nel corso dei 18 mesi previsti in tal caso per la raccolta delle firme, la viralità di una tematica può indebolirsi. Inoltre, non di rado le iniziative popolari entrano in concorrenza con altre richieste analoghe per tematica¹⁵³. Per la riuscita delle raccolte di firme a favore di referendum e iniziative popolari è invece decisivo che a organizzarle sia un attore politico capace di comunicare in modo convincente e dotato delle risorse personali e/o finanziarie necessarie¹⁵⁴.

Vi è ragione di pensare che l'introduzione della REF non modificherebbe in modo sostanziale il panorama di tematiche di iniziative popolari e referendum. Sebbene sia possibile che soggetti meno affermati e dotati di meno risorse riescano a portare a termine un'iniziativa popolare con più facilità rispetto a prima, cosa che potrebbe influire sulla scelta delle tematiche politiche, non ci si aspetta che ciò avvenga in misura considerevole. Non si può nemmeno dare per scontato che con l'introduzione della REF i soggetti affermati lancerebbero un gran numero di richieste popolari con contenuti diversi rispetto alle loro consuete aree politiche e tematiche. Ottenere attestazioni di sostegno è comunque più semplice se le proposte vengono comunicate in modo efficace (e si prestano a esserlo) e presentano una certa viralità o un certo valore sociale¹⁵⁵.

4.2.5 Ripercussioni sugli attori politici

Con il sistema attuale per ottenere la riuscita di una richiesta popolare è necessaria un'elevata quantità di risorse¹⁵⁶. Secondo gli studi, la REF ridurrebbe i costi per i promotori di una richiesta popolare¹⁵⁷. Per esempio, in base alla concezione del sistema, una procedura di attestazione tempestiva e ampiamente automatizzata delle liste digitali consentirebbe di eliminare l'onerosa fase di gestione delle attestazioni¹⁵⁸. Con una procedura di attestazione automatica, di fatto rimarrebbe più tempo a disposizione per la raccolta delle firme, poiché non sarebbe necessario prevedere un lasso di tempo per procurarsi le attestazioni del diritto di voto presso i Comuni per le ultime firme. Inoltre, non si verificherebbero firme nulle causate da un cambio di residenza tra il momento in cui viene fornita l'attestazione di sostegno e quello in cui si riceve l'attestazione del diritto di voto. Digitalizzare e automatizzare la fase di attestazione potrebbe tuttavia implicare anche svantaggi per i promotori di richieste popolari, per esempio se ciò impedisse loro di mantenere costantemente una visione d'insieme sull'andamento della raccolta delle firme¹⁵⁹.

La REF favorirebbe un contenimento dei costi anche per quanto riguarda la raccolta di firme (a pagamento) in luoghi pubblici, la stampa dei moduli e la restituzione tramite posta preaffrancata. D'altra

¹⁵¹ SCIARINI/CAPPELLETTI/GOLDBERG/LANZ (2016).

¹⁵² FLICK WITZIG/VATTER (2022).

¹⁵³ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 63 seg.

¹⁵⁴ Cfr. n. 4.3.

¹⁵⁵ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 66.

¹⁵⁶ SCHAUB/FRICK (2022), pag. 52; cfr. n. 1.4.2.

¹⁵⁷ P. es. AMMAN/SCHNELL (2019), pag. 22.

¹⁵⁸ Per gestione delle attestazioni si intende l'archiviazione e la classificazione dei moduli per la raccolta delle firme, la spedizione ai Comuni nonché la registrazione del numero di firme inviate e ricevute per ogni Comune (BÜHLMANN/SCHAUB [2023], pag. 21; cfr. n. 1.4.3).

¹⁵⁹ Gestendo autonomamente le attestazioni, i promotori di una domanda di referendum o di un'iniziativa popolare riescono a capire da dove provengono le singole firme, da chi sono state raccolte e con quali strumenti della campagna. Questo consente loro di dedurre eventuali misure organizzative o strategiche da adottare ai fini della riuscita della raccolta delle firme.

parte le spese per la pubblicità (online) potrebbero rimanere inalterate, ma anche aumentare. Tali costi possono rappresentare una voce di spesa significativa per gli attori meno strutturati, poiché solitamente dispongono di scarsi dati sugli indirizzi a cui inviare direttamente per posta una pubblicità mirata inerente alla loro richiesta popolare. Potrebbero invece acquisire importanza gli attori che gestiscono siti internet ad elevato traffico (dalla Svizzera) e sarebbero dunque in grado di pubblicizzare con facilità le raccolte di firme in corso¹⁶⁰.

Secondo lo studio i possibili risparmi potrebbero avere un influsso irrilevante sulla riuscita delle raccolte di firme promosse da attori politici affermati come partiti o grandi gruppi di interesse, che già oggi dispongono di reti e mezzi finanziari sufficienti. Di norma questa categoria di attori riesce a raccogliere le firme necessarie e a far indire una votazione sulle tematiche promosse¹⁶¹. I risparmi in termini di costi dovrebbero altresì compensare la perdita di alcuni vantaggi occasionata dalla raccolta elettronica delle attestazioni di sostegno. Raccogliendo le firme in luoghi pubblici, infatti, i partiti e le associazioni si presentano pubblicamente, entrando in contatto con la popolazione, mobilitano i membri esistenti e li motivano a impegnarsi per il partito¹⁶². Con la REF, però, gli attori affermati e ben organizzati potrebbero sfruttare ancora meglio i dati di cui dispongono su indirizzi e membri.

È prevedibile che siano soprattutto gli attori meno organizzati a beneficiare della riduzione dei costi correlati alla raccolta delle firme. Gruppi e movimenti minori (eventualmente riunitisi per l'occasione) potrebbero riuscire con maggiore frequenza a ottenere il numero necessario di attestazioni di sostegno. La REF potrebbe facilitare il raggiungimento della soglia di firme richieste anche agli attori che dispongono di mezzi finanziari, ma non sono strutturati in termini di personale¹⁶³. Sebbene la democrazia diretta favorisca la nascita di movimenti sociali e partiti, il successo di una richiesta popolare non garantisce l'affermazione di un attore politico sul lungo periodo. Per riuscirci, al di là della singola richiesta popolare, è necessario costruire una comunità d'interesse politico e le relative strutture. Si può quindi dedurre che la REF, pur favorendo da un lato la nascita di nuove forme di partecipazione e di azione, non modificherebbe radicalmente il panorama degli attori politici¹⁶⁴.

4.3 Sintesi delle ripercussioni sulla politica istituzionale: la REF porta alla riuscita di un maggior numero di richieste popolari?

Come spiegato nel capitolo 4.1, il numero delle iniziative popolari lanciate tende sul lungo periodo ad aumentare, mentre il numero delle iniziative popolari riuscite si mantiene stabile o in lieve crescita. Le possibili conseguenze legate all'introduzione di un ulteriore canale di raccolta digitale sono, come illustrato in precedenza, molteplici e difficili da quantificare. Stando allo studio di scienze politiche preso in esame, sul breve e medio periodo l'introduzione della REF provocherebbe gli sviluppi e gli effetti di seguito indicati:¹⁶⁵

- si ridurrebbero i costi per la raccolta delle firme, per la gestione delle attestazioni (da parte di comitati e autorità) e per le attestazioni di sostegno (da parte dei firmatari);

¹⁶⁰ BISAZ/SERDÜLT (2017), pag. 541.

¹⁶¹ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 27 e 66.

¹⁶² IVI, pag. 35 seg.

¹⁶³ IVI, pag. 38 seg.

¹⁶⁴ IVI, pag. 58 seg.

¹⁶⁵ IVI, pag. 97 segg.

- si ridurrebbe il divario tra attori politici ricchi di risorse e quelli poveri di risorse. Di conseguenza, potrebbe capitare più spesso che si creino spontaneamente gruppi di cittadini e alleanze di organizzazioni minori per la promozione di iniziative popolari e in particolare di referendum. Non ci si aspetta tuttavia che la REF favorisca la nascita di nuovi soggetti politici di lungo corso;
- le tematiche di forte attualità e trascurate dalla politica istituzionale non verrebbero favorite in misura sostanziale rispetto ad oggi; le richieste potrebbero però interessare una più ampia varietà di tematiche;
- la distribuzione geografica delle attestazioni di sostegno potrebbe diventare ancora più uniforme, ma la REF potrebbe far regredire l'inclusione a livello sociale. È difficile valutare l'impatto della REF sulla qualità della formazione dell'opinione nell'ottica del sostegno a una richiesta popolare;
- la REF dovrebbe comunque continuare a consentire ai comitati di monitorare l'andamento delle raccolte (numero e origine delle firme raccolte).

Nel complesso non ci si aspetta che la REF provochi un notevole aumento del numero di iniziative popolari lanciate. Ma in ultima analisi è possibile che l'introduzione del canale di raccolta digitale favorisca la riuscita di raccolte di firme per iniziative popolari e referendum, alterando così l'equilibrio tra partecipazione democratica diretta e attività legislativa ordinaria nonché il panorama degli attori politici? A tal proposito, lo studio di scienze politiche preso in esame giunge alla conclusione che sia plausibile un certo aumento delle iniziative popolari e dei referendum riusciti, ma che potrebbe trattarsi di una crescita tendenzialmente minima. Tale conclusione è accreditata dalle considerazioni seguenti:¹⁶⁶

- quantomeno a livello cantonale, gli ostacoli e i costi legati alla raccolta delle firme non sembrano incidere in modo determinante sul numero di richieste popolari riuscite. A questo proposito, più delle soglie imposte alla raccolta delle firme, sembrano avere un ruolo decisivo il grado di coinvolgimento delle correnti politiche all'interno degli organi esecutivi nonché l'eterogeneità politica e sociale;
- se la REF consentisse di svolgere l'attestazione del diritto di voto in modo automatizzato, sarebbe possibile sfruttare appieno il periodo di raccolta delle firme. Si potrebbero altresì perdere meno firme a causa del trasferimento o del decesso di persone aventi diritto di voto. In rari casi ciò potrebbe permettere di raggiungere il numero di firme richieste, laddove in caso contrario la raccolta sarebbe fallita per poco;
- la REF potrebbe rendere più difficile monitorare e coordinare la raccolta delle firme (cfr. quanto sopra esposto), il che andrebbe a relativizzare i vantaggi del canale di raccolta digitale in termini di costi;
- al momento non è stato dimostrato che i canali di partecipazione digitali provochino un incremento generale della partecipazione. Allo stesso modo, le nuove forme di comunicazione sopraggiunte finora con la digitalizzazione non hanno facilitato la riuscita delle richieste popolari. Mobilitare l'elettorato richiede un forte investimento di risorse anche nello spazio digitale (pubblicità, banche dati di indirizzi, ecc.);

¹⁶⁶ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 49 con rif.

- l'attenzione dei media e la rilevanza della tematica, su cui la REF non eserciterebbe alcuna influenza, potrebbero confermarsi fattori decisivi per la riuscita di una raccolta delle firme, oltre alle risorse finanziarie e organizzative.

Sul breve e medio termine, dunque, la REF non dovrebbe provocare un aumento significativo del numero di richieste popolari, in particolare se ci si attende un impiego limitato. Tuttavia sul lungo periodo non è da escludersi un incremento sostanziale del numero di richieste popolari. Se il Consiglio federale e il Parlamento si trovassero a dover trattare più iniziative popolari, mantenendo inalterati i termini di trattazione, ne potrebbero risentire la qualità e l'approfondimento con cui tali iniziative verrebbero esaminate. È plausibile che le iniziative popolari non entrerebbero più nel dibattito parlamentare come sperato¹⁶⁷. Diventerebbe più complicato anche approfondire le discussioni su controprogetti diretti o indiretti. Al contrario, un eventuale aumento delle iniziative popolari potrebbe persino occupare le risorse di Consiglio federale e Parlamento a tal punto, da lasciar loro meno tempo da dedicare ad altri affari. Un maggior numero di referendum riusciti rallenterebbe a sua volta l'attività legislativa¹⁶⁸. Il Consiglio federale e il Parlamento dovrebbero coinvolgere un pubblico più ampio nel processo legislativo, al fine di prevenire i referendum. In determinate situazioni però potrebbe avvenire anche il contrario: se un gruppo d'interesse decidesse comunque di ricorrere al referendum, le istituzioni sarebbero in un certo senso meno motivate a cercare compromessi e soluzioni maggioritarie¹⁶⁹.

La preoccupazione che un uso esteso degli strumenti di democrazia diretta possa sovraccaricare il sistema politico non è certo una novità. Timori di questo genere sono emersi già in passato, per esempio in relazione all'innalzamento del numero di firme richieste¹⁷⁰. Va però osservato che l'elemento della democrazia diretta continua a rappresentare una porzione ridotta dell'apparato legislativo e che si registra anche un utilizzo crescente degli strumenti di democrazia rappresentativa (p. es. interventi o iniziative parlamentari). Secondo lo studio di scienze politiche preso in esame, un maggiore esercizio dei diritti politici sarebbe in una certa misura auspicabile, in quanto gli strumenti di democrazia diretta implicano per loro natura una spinta istituzionalizzata al dialogo e in ultima analisi fanno sì che le istanze e le preferenze della popolazione siano meglio rappresentate nel sistema politico¹⁷¹. Un numero crescente di testi sottoposti a votazione potrebbe tuttavia rivelarsi problematico proprio ai fini del dialogo e di una formazione dell'opinione di qualità¹⁷².

5 Osservazioni conclusive

Attualmente, la raccolta delle firme per le richieste popolari è caratterizzata da una successione di operazioni basate sulla forma cartacea. Tale sistema presenta alcuni vantaggi. Per esempio, la partecipazione di diversi attori al processo favorisce un controllo efficace, l'organizzazione decentralizzata riduce il rischio di errori di ampia portata e il sistema produce nel complesso risultati prevedibili. La raccolta delle firme presenta inoltre una componente deliberativa a permette talvolta di raggiungere anche elettori che di loro iniziativa non si sarebbero confrontati con la richiesta popolare. Per i partiti e le organizzazioni tale attività può esercitare un effetto di mobilitazione (verso l'interno e verso l'esterno), mentre il deposito delle liste delle firme presso la CaF ha un forte impatto sull'opinione pubblica e un forte valore simbolico. In generale la legge pone volutamente pochi ostacoli alla raccolta delle firme, il che può implicare anche rischi di abusi, come è emerso di recente. Al fine di tutelare il carattere pragmatico della raccolta

¹⁶⁷ LINDER/ MÜLLER (2017), pag. 322.

¹⁶⁸ LINDER (2022), pag. 75.

¹⁶⁹ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 86.

¹⁷⁰ Già a metà degli anni Settanta, nell'ambito del dibattito parlamentare sull'innalzamento del numero di firme richieste per le iniziative popolari (da 50 000 a 100 000) e per i referendum facoltativi (da 30 000 a 50 000), vi era chi lamentava una «marea di iniziative» (cfr. BÜHLMANN/SCHAUB [2023], pag. 89 con rif.).

¹⁷¹ BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 90.

¹⁷² BÜHLMANN/SCHAUB (2023), pag. 95.

delle firme e la fiducia nei confronti del sistema, è necessario contrastare gli abusi con determinazione (attraverso procedimenti penali, ottimizzazioni dei sistemi e altre misure).

Le innovazioni digitali finora introdotte non sembrano aver inciso sulla riuscita delle raccolte delle firme su carta né in modo particolarmente positivo né in modo particolarmente negativo. Ciò fa presupporre che i numeri di firme richieste e i termini di trattamento costituzionalmente stabiliti continuino a esercitare il ruolo loro conferito di elementi regolatori per le iniziative popolari e i referendum. Da questo punto di vista, non emerge la necessità né di modificare le soglie né di introdurre un canale di raccolta aggiuntivo.

Sarebbe però opportuno procedere con lo sviluppo della REF in quanto il sistema esistente presenta senza dubbio un margine di modernizzazione e i possibili cambiamenti, segnatamente nell'ambito dei diritti politici, devono essere soppesati con attenzione e affrontati con un'ottica di lungo respiro. Il presente rapporto (compresi i pareri e gli studi scientifici correlati) illustra le condizioni quadro da considerare e da creare in relazione alla REF, le relative questioni cruciali, nonché le possibili ripercussioni di un canale di raccolta elettronico.

Da un punto di vista *organizzativo*, rispetto al processo tradizionale, la REF comporterebbe un parziale spostamento degli ambiti di competenza. Per esempio, la responsabilità di creare liste delle firme (o il loro equivalente digitale) conformi alla legge, di registrare correttamente le attestazioni di sostegno, di procurarsi nei giusti tempi le attestazioni del diritto di voto nonché di conservare le firme passerebbero dal comitato al gestore della piattaforma di REF. Resta dunque da capire se e in che misura i comitati e i firmatari dovrebbero avere la possibilità di ottenere informazioni e mantenere il controllo sulle attestazioni di sostegno raccolte in forma elettronica. Bisognerebbe inoltre stabilire quali compiti operativi di verifica dovrebbero restare di competenza dei servizi addetti all'attestazione e della CaF, e se sia possibile fare a meno di tali verifiche.

Per la gestione della piattaforma di REF, la prima opzione da considerare è un organo statale. Non è ancora chiaro se sia preferibile una piattaforma centrale o una soluzione decentralizzata. Data la struttura federale dei diritti di democrazia diretta è possibile ipotizzare a tal proposito diverse varianti, da esaminare insieme ai Cantoni. È necessario tenere conto del fatto che i cataloghi elettorali continueranno a essere gestiti a livello comunale e che la procedura digitale e quella cartacea di raccolta delle firme coesisteranno in parallelo.

Da un punto di vista *tecnico*, il rapporto individua una serie di altri aspetti che andrebbero approfonditi nell'ottica di un'eventuale realizzazione della REF. Per esempio, se un mezzo d'identificazione elettronico (p. es. l'Id-e) sarebbe sufficiente per la registrazione di un'attestazione di sostegno (digitale) o se sarebbe invece necessario sostituire la firma autografa con la firma digitale. Per la verifica e l'attestazione del diritto di voto servirebbe inoltre sviluppare interfacce e standard che consentano lo scambio di dati tra i cataloghi elettorali e una piattaforma di REF. Nel complesso, un sistema di REF deve soddisfare elevati requisiti di sicurezza e protezione dei dati.

Da un punto di vista *giuridico*, per introdurre la REF sarebbe necessario creare la relativa base legale nella legge federale sui diritti politici, anche nel caso in cui il suo impiego fosse inizialmente limitato in termini geografici e/o quantitativi. In una prima fase sarebbe tuttavia anche pensabile introdurre un progetto pilota limitato di REF, sulla base della norma generale sui progetti pilota di cui all'articolo 15 LMeCA. L'ipotesi di adeguare i termini e i numeri di firme richieste sanciti dalla Costituzione andrebbe presa in considerazione solo nel caso in cui emergesse che la REF favorisce notevolmente la riuscita di richieste popolari, alterando così in modo sostanziale l'equilibrio tra partecipazione democratica diretta e attività legislativa ordinaria.

Valutare in che misura la REF potrebbe favorire un incremento delle richieste popolari lanciate e riuscite è molto difficile, in particolare a causa della mancanza di valori basati su esperienze pratiche. Come indicato dallo studio concernente tale tematica, le possibili ripercussioni della REF *sulla politica istituzionale* sono molteplici ed è difficile prevederne la natura e le interazioni. I comitati beneficerebbero della riduzione di alcuni costi (raccolta delle firme in luoghi pubblici, spedizioni, gestione delle attestazioni, ecc.) e, venendo meno la trasmissione delle attestazioni del diritto di voto tramite posta, potrebbero sfruttare appieno il periodo di raccolta delle firme. D'altro canto, anche pubblicizzare una richiesta popolare nello spazio digitale richiede un dispendio di risorse; inoltre, con la REF, per i comitati potrebbe essere più complicato monitorare l'andamento delle raccolte di firme per singole attività o organizzazioni. La REF offrirebbe agli aventi diritto di voto l'opportunità di sostenere una richiesta popolare da qualsiasi luogo e in qualsiasi momento, senza barriere. Rispetto a oggi, il processo di formazione dell'opinione si sposterebbe considerevolmente nello spazio digitale.

In ultima analisi, le ripercussioni della REF sulla politica istituzionale potrebbero dipendere in una certa misura anche dagli aspetti regolatori e tecnici della soluzione adottata. A tale riguardo è senz'altro interessante capire in che misura le possibili soluzioni favorirebbero cosiddetti effetti di trascinamento, ovvero indurrebbero le persone che visitano la piattaforma di REF a consultare e sostenere anche altre richieste popolari.

Resta il fatto che il lancio, il sostegno e il successo delle raccolte di firme dipendono anche in larga parte da fattori su cui un canale di raccolta digitale non eserciterebbe alcuna influenza o al massimo un'influenza limitata. Tra questi, vi sono il coinvolgimento nell'attività legislativa delle principali forze politiche, valutazioni di natura politica («agenda setting»), la rilevanza tematica di un'istanza e l'attenzione dei media.

Dalle ricerche scientifiche si evince nel complesso che, nel breve e medio periodo, un utilizzo limitato della REF avrebbe ripercussioni contenute sia sul panorama di soggetti e tematiche coinvolti nei meccanismi di democrazia diretta sia sul numero di richieste popolari lanciate e riuscite. Non è invece possibile fare previsioni sul lungo periodo, in particolare nell'eventualità di un innalzamento dei limiti.

Data la complessità tecnica e le numerose incognite legate all'implementazione della REF, è consigliabile procedere in modo graduale. In considerazione della ripartizione delle competenze e dei compiti nei settori rilevanti per la raccolta delle firme (gestione dei cataloghi elettorali, attestazione del diritto di voto, conteggio e controllo delle attestazioni del diritto di voto, standard applicabili ai dati e alle interfacce), la REF richiede altresì che la Confederazione e i Cantoni procedano con un approccio coordinato. Anche i costi e i finanziamenti dell'introduzione della REF a livello federale devono essere esaminati approfonditamente.

Il Consiglio federale ritiene pertanto che in una prima fase occorra avviare un progetto preliminare che, con la partecipazione di Cantoni e Comuni, di attori politici e della società civile interessati nonché del mondo accademico e professionale, elabori le basi per progetti pilota di REF limitati e pratici e sfoci in un piano di attuazione corredato di basi legali. In questo contesto, è necessario definire le responsabilità per la gestione delle fasi del processo inerente alla REF. Il presente rapporto identifica le principali questioni concettuali, organizzative e legali a questo proposito. Il progetto dovrà essere coordinato con quello dell'Amministrazione digitale Svizzera (ADS) nell'ambito della REF. Le idee sull'organizzazione della REF di cui nelle mozioni Michel Matthias 24.3905, Andrey 24.3907, Blunschy 24.3908, Dobler 24.3909, Flach 24.3910, Gugger 24.3911 e Marti Min Li 24.3912 devono essere adeguatamente prese in considerazione nel quadro del progetto preliminare.

Bibliografia

- AMMANN MATTHIAS / SCHNELL FABIAN (2019). Digitale Direkte Demokratie. Zurigo: Avenir Suisse.
- BIERI URS / WEBER EDWARD / BRAUN BINDER NADJA / SALERNO SÉBASTIEN / KELLER TOBIAS / KÄLIN MANUELA (2021). Digitalisierung der Schweizer Demokratie. Technologische Revolution trifft auf traditionelles Meinungsbildungssystem. TA-SWISS serie (ed.). TA 75/2021. Zurigo: vdf.
- BISAZ CORSIN (2020). Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz. Zurigo: Dike.
- BISAZ CORSIN / SERDÜLT UWE (2017). «E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz» in *LeGes* 28 2017/3: 531–545.
- BRAUN BINDER NADJA (2014). «*Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung*» in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)*: 539–557.
- BÜHLMANN MARC / SCHAUB HANS-PETER (2023). Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting. Studio su mandato della Cancelleria federale. Berna: Année Politique Suisse, istituto di scienze politiche dell'Università di Berna.
- FLICK WITZIG MARTINA / VATTER ADRIAN (2022). «Mobilisierung durch Themen? Eine Analyse der Stimmbeteiligung an nationalen und kommunalen Abstimmungen» in Schaub Hans-Peter / Bühlmann Marc (ed.). *Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zurigo: Seismo: 117–136.
- GFELLER KATJA / GLASER ANDREAS / LEHNER IRINA (2021). «E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf» in *LeGes* 32 2021/1.
- HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS / BRAUN BINDER NADJA / GLASER ANDREAS (2023). Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 2^a edizione, Zurigo: Dike.
- KUONI BEAT (2024). «Kommentierung zu Art. 59a BPR», in: Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (ed.), *Commentario online sulla legge federale sui diritti politici*. Versione del: 3 feb. 2024 <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/pra59a> (consultato da ultimo il: 14 ago. 2024).
- LANGER LORENZ / LEHNER IRINA / HOFFET KRISTINA (2023). E-Collecting für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden. Verfassungsrechtliche Implikationen. Perizia giuridica all'attenzione della Cancelleria federale. Aarau: Zentrum für Demokratie.
- LINDER WOLF (2022). «Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie» in Schaub Hans-Peter / Bühlmann Marc (ed.). *Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zurigo: Seismo: 69–95.
- LINDER WOLF / SEAN MÜLLER (2017). *Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Berna: Haupt.
- LÜCHINGER SIMON / ROSINGER MYRA / STUTZER ALOIS (2007). «The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland» in *Rivista Svizzera di Scienza Politica* 13(2): 167–202.
- SCHAUB HANS-PETER / FRICK KARIN (2022). «Die Unterschriftensammlung: Ein geeigneter Prüfstein für die Relevanz von Initiativen und Referenden?» in Schaub Hans-Peter / Bühlmann Marc (ed.). *Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zurigo: Seismo: 43–68.
- SHELKER MARK / SCHNEITER MARCO (2017). «The elasticity of voter turnout: Investing 85 cents per voter to increase voter turnout by 4 percent» in *Electoral Studies*, 49: 65–74.

SCIARINI PASCAL / CAPPELLETTI FABIO / GOLDBERG ANDREAS C. / LANZ SIMON (2016). «The Underexplored Species: Selective Participation in Direct Democratic Votes» in *Rivista Svizzera di Scienza Politica*, 22(1): 75–94.