

# **CH\_VB JAAC 60.69 vom 29. Mai 1996**

Bundesverwaltung, 1996-05-29, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_JAAC\\_60.69\\_\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_60.69__)

FR: CH\_VB JAAC 60.69 du 29 mai 1996

IT: CH\_VB JAAC 60.69 del 29 maggio 1996

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Elezioni del Consiglio nazionale. Segreto del voto. Art. 5 cpv. 7 LDP. Portata del segreto del voto. Schede di voto parzialmente trasparenti. Art. 79 cpv. 2bis LDP. Influenza essenziale sul risultato elettorale. Apprezzamento quantitativo e qualitativo alla luce del principio di proporzionalità. Circostanze determinanti, in particolare soluzioni ragionevoli per dare ai singoli la possibilità di rimediare personalmente ai pregiudizi. In fatto:

#### **E. 1.1**

Con ricorso del 20 ottobre 1995, il ricorrente si è aggravato al Consiglio di Stato del Canton Ticino a causa della trasparenza delle schede prestampate per l'elezione del Consiglio nazionale, domandando che le elezioni del 22 ottobre 1995 nel Canton Ticino fossero dichiarate nulle e ne fosse disposta la ripetizione. Il ricorrente motiva il suo ricorso essenzialmente con il fatto che le schede di voto prestampate avrebbero permesso ai membri degli uffici elettorali di leggere facilmente, sul verso, sul quale viene apposto il timbro di controllo, la lista votata. I provvedimenti ordinati dalla Cancelleria di Stato e dal Consiglio di Stato ticinesi in seguito alla scoperta del vizio erano, a giudizio del ricorrente, inadeguati a garantire la segretezza del voto: da un lato, perché detti provvedimenti non avevano carattere obbligatorio, dall'altro, perché il suggerimento della Cancelleria di Stato di piegare la scheda apriva la strada, visti i differenti modi di piegatura possibili, a elusioni del segreto del voto. Lo stesso vale, a parere del ricorrente, per la possibilità accordata all'elettore dal Consiglio di Stato di apporre personalmente il timbro di controllo. Il timore di una lesione del diritto alla segretezza avrebbe dunque costretto molti elettori, soprattutto nei numerosi Comuni con un esiguo numero di abitanti, a rinunciare al voto o a votare diversamente da come avrebbero voluto. (...)

#### **E. 1.3**

Con decisione del 26 ottobre 1995, il Consiglio di Stato del Canton Ticino ha respinto il ricorso, argomentando come segue:

##### **E. 1.3.1**

Innanzitutto, il Consiglio di Stato rinvia alla modificazione del 6 febbraio 1995, in vigore dal 14 marzo 1995, della legge ticinese sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni, la quale sancisce la rinuncia all'utilizzo della busta ufficiale. Rileva inoltre che tale sistema di espressione del voto è comune alla maggioranza degli altri Cantoni e che la rinuncia alla busta ufficiale era stata approvata dall'autorità federale il 28 agosto 1995.

##### **E. 1.3.2**

La presunta eccessiva trasparenza della scheda di voto era stata sollevata per la prima volta negli organi di stampa ticinesi il 10 ottobre 1995. Il giorno stesso, la Cancelleria di Stato

aveva reagito raccomandando agli

### **E. 1.3.3**

Il Consiglio di Stato del Canton Ticino osserva che da parte degli elettori medesimi, fatta eccezione per il ricorrente e di un paio di altri cittadini, non vi sono state contestazioni di questa natura, né durante le operazioni di voto né dopo, né presso le autorità cantonali né sui verbali delle operazioni di scrutinio degli uffici elettorali comunali, sebbene in Ticino abbiano preso parte al voto poco meno di 100 000 elettori. Lo stesso vale per i Comuni e per i partiti politici, che hanno ricevuto il materiale di voto al più tardi nei primissimi giorni di ottobre e che avrebbero potuto procurarsi le schede direttamente presso le tipografie interessate. La tesi del ricorrente secondo cui i provvedimenti messi in atto avrebbero dovuto essere emanati in forma vincolante è erronea, in quanto mancavano le basi legali per una simile decisione. Inoltre, il modo di piegatura raccomandato era affisso in tutte le cabine elettorali. Per quanto concerne invece la timbratura, si tratta di un accorgimento necessario per evitare che l'elettore possa deporre abusivamente nell'urna più schede. Le constatazioni fatte durante le fasi di scrutinio hanno dimostrato che gli uffici elettorali hanno ossequiato le direttive e che, nella maggioranza dei casi, gli elettori hanno rinunciato a timbrare personalmente la scheda, a riprova del fatto che questi ultimi non si sono sentiti limitati nella loro libertà d'espressione del voto né tanto meno controllati.

### **E. 1.3.4**

Inoltre, gli aventi diritto di voto avevano la possibilità, qualora avessero ritenuto minacciata la segretezza del voto, di far capo al voto per corrispondenza (e dunque all'utilizzo della busta ufficiale), forma questa ammessa in maniera incondizionata secondo l'art. 71a della modificazione del 27 giugno 1995 della legge ticinese sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni nonché secondo l'art. 19 cpv. 3 del corrispondente regolamento di applicazione delle leggi elettorali, modificato il 22 agosto 1995.

### **E. 1.3.5**

Da ultimo, il Consiglio di Stato rileva che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (TF) (DTF 119 Ia 271 segg.), perché una votazione sia dichiarata nulla, non solo è necessario che vengano provate le irregolarità, ma dev'essere pure reso verosimile, sulla base di sufficienti elementi concreti, che queste abbiano influenzato in modo rilevante l'esito dello scrutinio. Il ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un siffatto nesso causale. La bassa partecipazione della popolazione ticinese alla votazione non può essere ascritta alla qualità delle schede di voto, o almeno non a questo unico motivo, come dimostrato dall'aumento dell'astensionismo a livello svizzero. Con il 52,1 % di votanti, il Ticino ha invece superato di gran lunga anche nel 1995 la media svizzera.

### **E. 1.4**

Contro la decisione del Consiglio di Stato del Canton Ticino insorge il ricorrente formulando all'indirizzo del neocostituito Consiglio nazionale le seguenti richieste (n. 6): 1. La decisione n. 5806 di data 26 ottobre 1995 del Consiglio di Stato è annullata; 2. L'elezione del 22 ottobre 1995 dei deputati ticinesi al Consiglio nazionale è annullata;

### **E. 1.5**

Dal profilo procedurale (n. 5), nella sua motivazione il ricorrente chiede 1. che, prima di decidere in merito al ricorso, il Consiglio nazionale prenda visione della videocassetta, prodotta agli atti, del programma «Caffè del Popolo» del 27 ottobre 1995, ore 19.00-19.30,

trasmesso dall'emittente televisiva «Telecampione»; 2. di essere personalmente sentito nell'ambito dell'istruzione del suo ricorso, al fine di poter dimostrare con quale facilità l'espressione del voto potesse essere riconosciuta da estranei, nonostante l'applicazione dei differenti metodi di piegatura delle schede.

### **E. 1.6**

Per il rimanente, il ricorrente motiva il suo gravame essenzialmente come segue: (...)

#### **E. 1.6.2**

Secondo il ricorrente, il Governo cantonale avrebbe adottato, vista l'impossibilità di una ristampa tempestiva delle schede di voto, solo provvedimenti insufficienti e segnatamente avrebbe rinunciato all'utilizzazione, un tempo usuale, delle buste ufficiali, le uniche idonee a garantire la segretezza del voto. Questa rinuncia risulta sì in consonanza con il nuovo tenore di legge, ma comporta una violazione di diritti garantiti costituzionalmente. Questo fatto ha falsato il risultato elettorale a tre livelli: • molti elettori, intimoriti dalla violazione della segretezza del voto, si sono sentiti costretti ad esprimere un voto diverso da quello ispirato dalle loro intime convinzioni; • altri elettori, sempre per paura che il contenuto della loro scheda di voto sia scoperto, sono stati indotti a rinunciare a votare;

#### **E. 1.6.3**

Il 26 ottobre 1995 il Consiglio di Stato ticinese ha respinto il ricorso, con voto non unanime, senza peraltro contestare la trasparenza delle schede. I provvedimenti adottati dallo stesso e nuovamente difesi erano del tutto inadeguati a tutelare la segretezza del voto. L'avviso affisso in tutte le cabine dei locali elettorali che raccomandava di piegare e timbrare le schede non ha avuto alcun effetto, ad esempio, su quelle persone che già a casa propria avevano rinunciato ad andare a votare a causa della qualità della scheda di voto, e ancor meno sulla gran parte degli elettori che già a casa propria avevano compilato la loro scheda, non facendo quindi uso delle cabine predisposte a tale scopo. Soprattutto negli oltre 50 Comuni con un esiguo numero di elettori, il modo di piegatura delle schede costituiva un ulteriore segno distintivo, arrecando di conseguenza un ulteriore pregiudizio alla segretezza del voto. Il fatto che solo pochi elettori abbiano protestato non riveste importanza alcuna. La segretezza del voto ed i diritti politici dell'intero elettorato ticinese sono stati gravemente lesi.

#### **E. 1.6.4**

Il genere e l'entità delle irregolarità contestate avrebbero, a detta del ricorrente, influenzato essenzialmente il risultato elettorale del 22 ottobre 1995: • Il Consiglio di Stato ticinese ha negato l'importanza di tale influenza, facendo osservare che circa 100 000 elettori si sono recati alle urne; lo scarto verificatosi nell'assegnazione dei seggi in seconda ripartizione corrisponde proporzionalmente a pochi elettori. • La partecipazione alle elezioni è diminuita nel Canton Ticino rispetto all'ultimo quadriennio del 9-15 % (quella a livello federale solo del 4 %) e non è mai stata così bassa dal 1919. • Il numero delle schede bianche è passato, rispetto al 1991, dall'1,6 % al 2,6 %. • L'esito delle elezioni avrebbe potuto pertanto configurarsi essenzialmente in altro modo già con la partecipazione al voto di 1500 elettori che invece non vi hanno preso parte o con l'espressione di un voto diverso da parte di quel centinaio di elettori intimoriti: rispetto alla totalità dei votanti si è trattato di un 2 %. In questo ordine di grandezze, l'irregolarità contestata ha sicuramente esplicitato a livello pratico degli effetti.

### **E. 1.6.5**

A sostegno della sua tesi, il ricorrente presenta alcuni documenti: • In un articolo intitolato «Schede di voto: l'unica soluzione è la busta», apparso sul «Corriere del Ticino» del 17 ottobre 1995, l'ex Consigliere nazionale PLR, Luciano Giudici, sostiene in tutti i suoi punti principali le argomentazioni del ricorrente. • In tre lettere pubblicate dal «Corriere del Ticino» il 27 ottobre 1995, quattro aventi diritto di voto spiegano di aver disertato le urne per protesta, per gli stessi motivi adottati dal ricorrente. • Le copie di due lettere personali del 25 e del 30 ottobre 1995, che il ricorrente ha ricevuto da elettori, dimostrano che questi hanno sì votato, ma si sono detti scioccati per la violazione della segretezza del voto e convinti che molti elettori si siano astenuti per questi stessi motivi.

### **E. 1.7**

Secondo i risultati ufficiali del Canton Ticino riguardanti le elezioni al Consiglio nazionale (FU 1995 6929-6935), le 4 liste congiunte della sinistra hanno raccolto 154 203 suffragi, mentre la Lega dei ticinesi ne ha ottenuti 142 441. La differenza di 11 762 suffragi espressi significa che, se 1471 cittadini avessero votato per la Lega dei ticinesi, l'ultimo seggio assegnato con i resti sarebbe andato a quest'ultima e non alla sinistra. Al Partito popolare democratico sarebbero bastati 14 087 suffragi supplementari, pari a 1761 elettori, per ottenere un terzo mandato a scapito del Partito socialista. Per conquistarsi il penultimo seggio ripartito, andato al Partito liberale radicale, mancavano alla Lega dei ticinesi 13 154 suffragi, ossia 1645 elettori. Complessivamente, il 22 ottobre 1995 la Lega dei ticinesi è riuscita a mobilitare 17 805 elettori; in altre parole, per ottenere un seggio in più mancava alla Lega oltre l'1,8 % del proprio elettorato.

### **E. 1.8**

Insieme ai risultati ufficiali cantonali delle elezioni al Consiglio nazionale, nel Foglio ufficiale cantonale n. 86 di venerdì 27 ottobre 1995 sono state pubblicate le decisioni del Consiglio di Stato ticinese circa le schede contestate di tutti gli uffici elettorali comunali (FU 1995 6929-6939). Nessuna di queste decisioni doveva esaminare questioni relative alla trasparenza delle schede; esse sono dunque conformi ai disposti della legge federale sui diritti politici.

### **E. 1.9**

Il 28 novembre 1995, in occasione della preparazione della seduta costitutiva del Consiglio nazionale del 4 dicembre 1995, l'Ufficio provvisorio del Consiglio nazionale, presieduto dal presidente decano, ha esaminato le schede di voto contestate, ha visionato la registrazione della trasmissione «Caffè del Popolo» dell'emittente Telecampione e ha sentito il ricorrente. Il consigliere comunale di Minusio X, anch'esso invitato ad esprimersi, ha rinunciato a comparire.

#### **E. 1.9.1**

Il ricorrente ha spiegato, servendosi di articoli di stampa, come la popolazione ticinese reagisca in modo particolarmente sensibile ai pregiudizi arrecati alla segretezza del voto e come l'irritazione per i problemi provocati dalle schede sia stata grande trasversalmente a tutti i partiti.

#### **E. 1.9.2**

In particolare, il ricorrente ha ricordato quanto avvenuto nell'ufficio elettorale di Minusio: un elettore, dopo aver timbrato personalmente la scheda, l'aveva stracciata, essendosi

accorto che nonostante le precauzioni prese il presidente del seggio aveva potuto distinguere la lista votata. Tuttavia, secondo quanto accertato dall'Ufficio provvisorio, questo episodio non è stato

## **E. 2**

elettori di piegare due volte la scheda compilata, prima di deporla nell'urna, lasciando all'esterno la parte destinata all'apposizione del timbro di controllo. Questa raccomandazione era stata diffusa da tutti i media e da un apposito avviso della Cancelleria di Stato (che recava pure un esempio della scheda piegata secondo tale modalità), affisso in tutti i locali elettorali sin dall'inizio delle operazioni di voto (20 ottobre 1995). Inoltre, accogliendo una proposta formulata in un'interrogazione parlamentare presentata il 13 ottobre 1995 dai granconsiglieri Giovanni Merlini (PLR) / Fulvio Pezzati (PPD) / Carlo Verda (PS), ad ulteriore garanzia della segretezza del voto, il Consiglio di Stato aveva indirizzato una seconda direttiva agli uffici elettorali comunali, con la quale faceva loro obbligo di invitare gli elettori a timbrare essi stessi personalmente la scheda prima di depositarla nell'urna; soltanto in caso di rinuncia dell'elettore, il timbro doveva essere apposto dall'ufficio elettorale medesimo. Secondo il Consiglio di Stato, le autorità cantonali hanno dunque adottato, nel rispetto del principio di proporzionalità, tutti i provvedimenti disponibili e praticabili, tenuto conto che la ristampa delle schede avrebbe richiesto tempi troppo lunghi e che l'utilizzo della busta ufficiale non era più consentito dalle disposizioni legali. Questi provvedimenti hanno senz'altro posto gli elettori nella condizione di poter esercitare il proprio diritto di voto senza pregiudizio della segretezza e nel pieno rispetto dell'art. 5 cpv. 7 della legge federale sui diritti politici.

## **E. 3**

Il Consiglio di Stato ticinese è tenuto a indire una nuova elezione dei deputati ticinesi al Consiglio nazionale, previo allestimento di materiale elettorale idoneo.

### **E. 3.1**

Il Consiglio nazionale come istanza di ricorso deve esaminare se il Consiglio di Stato del Canton Ticino, con decisione del 26 ottobre 1995, ha violato il diritto federale.

### **E. 3.2**

Il ricorrente contesta la qualità troppo trasparente della carta della scheda, che violerebbe la segretezza del voto sancita dalla Costituzione.

#### **E. 3.2.1**

L'art. 15 cpv. 2 della Costituzione della Repubblica e Cantone del Ticino, del 4 luglio 1830 (RS 131.229) stabilisce espressamente che «Il segreto del voto è inviolabile». Per quanto concerne le votazioni federali, l'art. 5 cpv. 7 della LF del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP, RS 161.1) stabilisce analogamente che «Il segreto del voto dev'essere tutelato». Nella dottrina questo principio talvolta è annoverato tra i diritti costituzionali federali (cfr. Christoph Winzeler, *Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht*, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B: Öffentliches Recht 10, Basilea / Francoforte sul Meno 1983, pag. 78). Esso costituisce perlomeno uno degli elementi più importanti della libertà di voto e di eleggibilità (cfr. Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse II*, Neuchâtel/Parigi 1967, pag. 447 n°1216 = *Bundesstaatsrecht der Schweiz II*, Basilea / Francoforte sul Meno 1995, pag. 620 marg. 1216; Claudia Bolla-Vincenz, *Die Erleichterung der Stimmabgabe unter*

besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Europäische Hochschulschriften, Reihe II: Rechtswissenschaften, pag. 209, Berna / Francoforte sul Meno / Las Vegas 1978, pag. 86; Stefan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 89, Zurigo 1989, pag. 140), la quale a sua volta costituisce un diritto costituzionale non scritto (Tomas Poledna / Stefan Widmer, Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit - ein verfassungsmässiges Recht des Bundes? Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl] 88 [1987], pag. 281-293, qui: pag. 293). Infatti, il segreto del voto garantisce la libertà di voto (Aubert, op. cit., marg. 1216; Winzeler, op. cit., pag. 77; Tomas Poledna, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 79, Zurigo 1988, pag. 259). Anche la giurisprudenza del TF attribuisce considerevole importanza a questo aspetto: «Il cittadino deve poter esercitare il proprio diritto di voto in piena libertà e deve poter riempire la scheda in modo conforme alla propria effettiva volontà, ciò che fra l'altro è garantito dallo scrutinio segreto» (DTF 98 Ia 610 [trad.]; analogamente anche già DTF 98 Ia 78, 90 I 73, ciascuna con ulteriori rinvii). «La votazione (...), segnatamente la successiva introduzione della scheda nell'urna (...) costituisce la procedura di voto o di elezione atta ad assicurare un'assoluta garanzia del segreto dello scrutinio, più ancora che nel caso dell'introduzione nell'urna in occasione di un consesso (...).» (trad.)

### **E. 3.2.2**

La segretezza del voto non è però sempre assoluta:

### **E. 3.2.3**

A queste obiezioni si contrappone il fatto che: a. nel presente caso non si tratta di una votazione bensì di elezioni (cfr. n. 3.2.4 di seguito), b. si tratta di uno scrutinio federale, disciplinato in primo luogo dal diritto federale (cfr. n. 3.2.5 di seguito).

### **E. 3.2.4**

Le elezioni devono seguire regole più severe rispetto alle votazioni. Senza votazioni una democrazia (rappresentativa) rimane possibile; senza elezioni è impensabile una forma democratica dello Stato di diritto, poiché senza elezioni non possono essere designate autorità responsabili nei confronti del popolo. A tale riguardo, il segreto dello scrutinio garantisce la designazione conforme al diritto di quelle autorità che a loro volta sono responsabili della coerenza del diritto, indispensabile nello Stato di diritto (cfr. Winzeler, op. cit., pag. 74). Nel caso di elezioni occorre pertanto ammettere più facilmente l'inammissibilità di un intervento che non nel caso di votazioni (cfr. Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 96, Zurigo 1990, pag. 416 con rinvii).

### **E. 3.2.5**

Il significato attribuito dal legislatore federale al segreto del voto e dello scrutinio non si desume soltanto dall'art. 5 cpv. 7 LDP, invocato (a ragione) dal ricorrente. Anche semplici rilevazioni statistiche riguardanti il sesso e i gruppi d'età nelle elezioni per il Consiglio nazionale (art. 87 cpv. 1 e 2 LDP) sono espressamente autorizzate soltanto nella misura in cui non pregiudicano il segreto del voto (art. 87 cpv. 3 LDP). Per il voto anticipato e il voto per corrispondenza i Cantoni devono garantire la tutela del segreto del voto secondo il diritto federale (art. 7 cpv. 4 e art. 8 cpv. 1 LDP). La violazione individuale del segreto dello scrutinio è impedita mediante la dichiarazione di nullità apodittica delle schede che contengono contrassegni manifesti (art. 38 cpv. 1 lett. d e art. 49 cpv. 1 lett. d LDP). Infine,

la violazione del segreto del voto e dello scrutinio e l'incetta di voti, che vi si apparenta, sono classificati dal Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP, RS 311.0) sotto i delitti contro la volontà popolare (art. 283 e 282bis CP). Il senso di questa rigorosa protezione del segreto dello scrutinio è di realizzare in modo autentico e genuino il volere del popolo in base alla libera ed effettiva decisione degli elettori (cfr. Schweizer, op. cit., pag. 45; Martin Huser, *Stimmrechtsgrundsätze und Urnenabstimmungsverfahren dargestellt am Beispiel der eidgenössischen und st. gallischen Volksabstimmungen*, St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht 14, San Gallo 1983, pag. 23 con nota 11); gli elettori devono poter esprimere la loro volontà senza essere influenzati da pressioni esterne (Widmer, op. cit., pag. 140). Il segreto del voto tutela coloro che hanno opinioni diverse, i più deboli e le minoranze da tentativi di pressione politica, sociale ed economica (cfr. Winzeler, op. cit., pag. 77; Bolla-Vincenz, op. cit., pag. 87; Poledna, op. cit., pag. 259).

### **E. 3.2.6**

Il Consiglio di Stato del Canton Ticino non contesta che le schede fossero troppo trasparenti. Al contrario, i provvedimenti presi dalla Cancelleria di Stato e dal Consiglio di Stato costituiscono un'ammissione dell'esistenza del difetto contestato. Il fatto che il vizio sia dovuto ad una svista (finora erano utilizzate buste ufficiali, ragion per cui la qualità della carta della scheda non assumeva un'importanza decisiva) non può essere determinante. Gli elettori hanno un diritto attuale, derivante dal diritto di voto garantito dalla Costituzione federale, per cui il risultato del voto o dell'elezione è riconosciuto soltanto se rappresenta con attendibilità la libera e genuina volontà degli elettori (cfr. DTF 119 Ia 272 consid. 3a, 118 Ia 261 seg. consid. 3, 117 Ia 46 consid. 5, 455 consid. 3a; DTF del 4 ottobre 1989, ZBI 91 [1990], pag. 117 consid. 3 in fine; DTF 115 Ia 201 consid. 4, 114 Ia 43 consid. 3, 113 Ia 45 consid. 2b, 112 Ia 130 seg., 208 consid. 1, 211 consid. 1b e 335 consid. 4b proseguendo una prassi consolidata). Gli atti d'esecuzione che mettono in pericolo tale diritto sono impugnabili. Fra questi si possono senza dubbio includere l'utilizzo di schede inadatte e, soprattutto, la violazione del segreto dello scrutinio (DTF 102 Ia 270; DTF del 25 marzo 1970, ZBI 71 [1970], pag. 470-472; Poledna/Widmer, op. cit., pag. 282; Robert Levi, *Das Stimmenverhältnis als Kriterium für den Entscheid über Stimmrechtsbeschwerden*, Giurisdizione costituzionale e giurisdizione amministrativa, Raccolta di studi pubblicati sotto l'egida della Ia Corte di diritto pubblico del TF a cura di Stefano Bolla e Claude Rouiller, Zurigo 1992, pag. 85).

### **E. 3.2.7**

Il Consiglio di Stato ticinese afferma invece che, mediante i provvedimenti presi dalla Cancelleria di Stato e successivamente dal Governo cantonale, il segreto del voto sarebbe stato garantito in modo sufficiente. Il ricorrente ritiene tali provvedimenti del tutto inadeguati. È incontestabile che il Consiglio di Stato ticinese, nel momento in cui la trasparenza delle schede fu scoperta e criticata (10 ottobre 1995), non era più in grado di far stampare e distribuire nuove schede entro il 22 ottobre 1995, data delle elezioni per il Consiglio nazionale. Infatti, secondo il diritto federale, tutti gli elettori dovevano essere in possesso delle schede elettorali al più tardi il 22 ottobre 1995 (art. 33 LDP). Al Consiglio di Stato del Canton Ticino era pure vietato differire la data dell'elezione del Consiglio nazionale, stabilita dalla legge (art. 19 cpv. 1 LDP). Il provvedimento preso dalla Cancelleria di Stato (invito a piegare due volte la scheda votata) si rivelò, da solo, insufficiente: anche con una doppia piegatura alcuni numeri di liste, osservando da vicino il retro della scheda, rimanevano riconoscibili. Il fatto che il punto dove, a tergo, traspare il

numero della lista si trovi poco lontano dallo spazio riservato all'apposizione del timbro di controllo, ha impedito di raccomandare che la scheda venisse piegata verso l'interno invece che verso l'esterno. Per tale motivo, il Consiglio di Stato ticinese accolse un'interrogazione parlamentare del 13 ottobre 1995 e consentì che la scheda fosse timbrata personalmente dagli elettori. Il ricorrente considera anche questo provvedimento insufficiente; il Consiglio di Stato del Canton Ticino, invece, tenuto conto del principio di proporzionalità, lo considera un provvedimento che, pur in circostanze avverse, ha complessivamente consentito all'intero elettorato di esprimere liberamente e segretamente la propria volontà. Il ricorrente ha preteso l'edizione della videocassetta di una dimostrazione in cui il ricorrente ha identificato in modo esatto diversi numeri di liste; egli, tuttavia, per far questo ha preso le schede fra le proprie mani muovendole a momenti. Il provvedimento preso dal Consiglio di Stato diede a tutti gli elettori la possibilità di timbrare personalmente le schede e di deporle nell'urna, sottraendole così ad un siffatto intervento da parte dei membri dell'ufficio elettorale. Naturalmente, il provvedimento non fu imposto, data la mancanza di una base legale. Secondo la giurisprudenza del TF spetta «allo Stato prendere quei provvedimenti che escludano fin dall'inizio una sorveglianza dei votanti» (DTF 98 Ia 612 seg. [trad.]). Provvedimenti quali cabine chiuse «non devono essere considerati superflui con la motivazione che, nelle condizioni date, è impensabile un controllo dei votanti. Le condizioni politiche possono mutare e dunque il segreto del voto dev'essere rigidamente tutelato anche se simili eventi paiono lontani.» (trad.) Pertanto, «non importa se nel caso concreto sia effettuato o meno un controllo del votante. Sussiste già una violazione del principio del voto segreto, se un locale di voto è allestito in modo tale per cui non è possibile riempire la scheda senza essere osservati.» (ibidem, 613 seg. [trad.])

### **E. 3.3**

La fondatezza della contestazione del ricorrente secondo cui il segreto del voto non sarebbe stato tutelato in modo pertinente non conduce senz'altro, secondo la giurisprudenza del TF, all'annullamento dell'elezione in questione (DTF 119 Ia 271-284, 98 Ia 614 consid. 10c).

#### **E. 3.3.1**

Il ricorrente rinvia a tre lettere di lettori pubblicate su quotidiani ticinesi, nelle quali quattro elettori attestano di aver rinunciato all'esercizio del loro diritto di voto a causa delle schede trasparenti. Dai verbali dei 418 uffici elettorali risulta tuttavia che soltanto un elettore del Comune di Comano si è comportato analogamente agli autori delle lettere summenzionate. Infine, anche il ricorrente, per protesta, ha rinunciato ad esercitare il proprio diritto di voto. Pertanto, sono soltanto sei le astensioni dal voto per protesta motivate con il criticato difetto della scheda. Inversamente, questa circostanza non permette di fare alcuna deduzione in merito all'effettivo numero di proteste; infatti, nel caso del ricorrente i membri dell'ufficio elettorale hanno rifiutato di registrare un'osservazione nel verbale elettorale ed hanno unicamente firmato la dichiarazione. Per tale motivo, la mancanza di osservazioni nei verbali non può essere interpretata quale attestazione dell'assenza di proteste.

#### **E. 3.3.2**

Lo stesso vale a maggior ragione per gli elettori, i quali - come i quattro autori delle tre lettere summenzionate - palesemente non si sono recati alle urne e la cui protesta «silenziosa» non può quindi figurare nei protocolli elettorali. D'altro canto, non vi può essere alcun ragionevole dubbio sul fatto che non tutte le astensioni dal voto possono essere ricondotte al motivo delle schede troppo trasparenti. Il ricorrente rinvia alla diminuzione,



decisioni del Consiglio di Stato del Canton Ticino riguardanti tutte le decisioni controverse, dagli uffici elettorali alle schede. Il ricorrente, ad esempio, è al corrente che il Consiglio di Stato ticinese non ha respinto il suo ricorso all'unanimità; nei verbali elettorali dei Comuni di Agno, Paradiso e Breganzona, rappresentanti della Lega dei ticinesi hanno fatto annotare riserve riguardanti il difetto delle schede. Anche gli altri partiti avevano la stessa possibilità e, tra questi, in particolare il PPD, che, come la Lega dei ticinesi, ha mancato di poco un altro mandato. Tuttavia, non sono stati accertati o denunciati tentativi di influenza dei partiti nei confronti degli elettori tramite membri degli uffici elettorali.

#### **E. 3.4.3**

Ancora più difficile è verificare e quantificare se vi sono stati elettori che, spaventati dalla scheda elettorale troppo trasparente, si sono lasciati indurre a votare in un modo che non corrispondeva alla loro intima convinzione. È possibile che ve ne siano stati? E in caso affermativo: quanti? La possibilità che una simile distorsione sia intervenuta è incontestabile. Fino a che punto ciò sia effettivamente avvenuto rimane invece soltanto una speculazione.

#### **E. 3.4.4**

Se, nella presente fattispecie, non è possibile accertare dal profilo quantitativo le conseguenze del vizio di cui si tratta, l'importanza qualitativa dello stesso può essere però considerata più da vicino.

#### **E. 3.4.5**

Il vizio è riconducibile ad un errore delle autorità. Questo è più grave di un errore commesso da parte di privati (cfr. DTF 119 Ia 281 consid. 7b; Vito Picenoni, *Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund*,

#### **E. 3.4.6**

D'altro canto, non vi è stato un tentativo di esercitare un'influenza occulta, assolutamente proibita dalla giurisprudenza federale (cfr. DTF 119 Ia 281 consid. 7b, 114 Ia 444 consid. 6b): quando il vizio è stato scoperto, le autorità ticinesi si sono adoperate con notevoli sforzi per rendere noti agli aventi diritto di voto, da un lato, il vizio delle schede e, dall'altro, le misure di ripiego che intendevano adottare per eliminarlo (cfr. comunicato stampa

#### **E. 3.4.7**

La differenza, che ha portato ad una ripartizione di stretta misura dell'ultimo mandato, ammonta a 11 762 voti su un totale di voti di partito riferito a tutte le formazioni politiche di 765 898. Questo corrisponde a 1470 su 96 737 elettori, ovvero all'1,5 % di tutti i votanti. Di per sé, questo risultato è quindi di stretta misura, ma chiaro (cfr. per un simile risultato di stretta misura in occasione di una votazione popolare DTF 119 Ia 281 seg. consid. 7c).

#### **E. 3.4.8**

In queste circostanze, ci si deve domandare quali ragionevoli possibilità rimanessero agli elettori che, seppur temendo, a causa della trasparenza della scheda di voto, di essere lesi nel loro diritto alla segretezza, volevano nondimeno esercitare i loro diritti elettorali senza palesare a terzi il loro voto. Lo stesso Consiglio di Stato ticinese ricorda che a questo scopo era possibile servirsi del voto per corrispondenza, che la novella legislativa garantisce a tutti in modo incondizionato. Quest'obiezione non esclude naturalmente alcuni problemi, in quanto le istruzioni di voto ufficiali inviate dal Dipartimento ticinese delle istituzioni a tutti

gli aventi diritto di voto alle elezioni del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale del 22 ottobre 1995, richiedevano, per il voto per corrispondenza, una domanda scritta alla Cancelleria comunale (in grassetto) «entro le ore 18.00 di lunedì 16 ottobre 1995», facendo presente che l'uso di buste non ufficiali avrebbe reso nullo il voto per corrispondenza. Soltanto combinando quest'ultima avvertenza con il riferimento (stampato non in grassetto) agli orari d'apertura degli uffici elettorali riportato sull'ultima pagina risultava chiaro che il materiale ufficiale supplementare necessario per il voto per corrispondenza poteva all'occorrenza essere ottenuto fino alle ore 17.00 di venerdì 20 ottobre 1995. Non si può dunque escludere del tutto che, oltre al ricorrente, altri elettori che ritenevano scaduto il termine per ottenere il materiale necessario per il voto per corrispondenza, abbiano rinunciato ad esprimere il proprio voto a causa della trasparenza della scheda. Inoltre, gli elettori che volevano garantirsi la segretezza del voto avevano la possibilità di utilizzare la scheda in bianco, completandola a mano, come spiegato nelle istruzioni di voto distribuite a tutti gli elettori a cura della Cancelleria di Stato. Tuttavia, l'indicazione del numero di lista risultava non di rado leggibile sul verso a causa della qualità della carta delle schede. È vero che gli elettori avevano a disposizione un'intera serie di schede; non sarebbe stato difficile per l'elettore procedere a prove sulle altre schede con inchiostro, matita o penna a sfera, prima di compilare la scheda in bianco. Tuttavia, siffatti esperimenti, oltre a presupporre nell'elettore un'inventiva di stampo sofisticato, non possono essere ragionevolmente pretesi dallo stesso, non più di quanto si possa pretendere dagli elettori - come avvenne in un caso di alcuni anni fa, sanzionato dal TF (DTF 98 Ia 613) - di porre rimedio alla mancanza di paratie divisorie nelle cabine elettorali nascondendo con la mano, per celarlo agli occhi di terzi, quanto viene iscritto sulla scheda di voto. Gli elettori potevano naturalmente utilizzare le schede in bianco inserendovi la denominazione di partito, senza ricorrere al numero della lista (cfr. art. 35 cpv. 1 e art. 37 cpv. 1 LDP: «la denominazione o il numero»). Infine, era loro

### **E. 3.5**

Considerando tutte queste possibilità valide e tenendo presente che i dati della partecipazione alle urne e delle schede non computabili, in un confronto a lungo termine tra Confederazione e Canton Ticino, seguono un andamento straordinariamente parallelo con l'unica eccezione del 1991, la possibilità che l'eccessiva trasparenza delle schede, nonostante le misure adottate dalla Cancelleria di Stato e dal Consiglio di Stato, abbia influito essenzialmente sul risultato elettorale ticinese appare così piccola che non viene considerata seriamente da un osservatore imparziale al di fuori del Cantone interessato; per questa ragione non può entrare in linea di conto una cassazione (cfr. DTF 119 Ia 274 consid. 3b in fine e 284 consid. 7h, 118 Ia 263, 117 Ia 48 consid. 5b, 456 e 457, 113 Ia 59 consid. 7a, 112 I 338 consid. 5 con indicazioni).

### **E. 3.6**

Se si considera inoltre il principio della proporzionalità, si giustifica a maggior ragione la rinuncia ad una cassazione. Le condizioni non erano certamente ottimali, ma gli elettori avevano anche in questa situazione diverse possibilità di esprimere la loro volontà sulla scheda senza svelarla a terzi. Ed infine, il ricorrente stesso ha omesso di proporre al Consiglio di Stato del Canton Ticino il suggerimento di un impiegato della Cancelleria federale da lui contattato venerdì mattina, 20 ottobre 1995, ore 10.50-11.30, quale provvedimento proporzionale ma ben più efficace: far apporre agli elettori il timbro di controllo in un qualsiasi punto sul verso della scheda (invece che nell'apposito spazio

bianco) in modo da avere un'altra piegatura che avrebbe reso irriconoscibile il numero di lista votato.

#### **E. 4**

- infine l'inidoneità del materiale di voto ha ingigantito le possibilità di influenzare il voto, su su fino alla corruzione elettorale.

#### **E. 5**

- Una dichiarazione personale di un membro del Consiglio comunale di Minusio, Signor X, del 27 ottobre 1995, spiega che, quale membro dell'ufficio elettorale di Minusio, doveva timbrare quelle schede che non venivano timbrate personalmente dagli elettori. X spiega che, al massimo, il 30 % di tutte le schede di voto consegnate erano piegate e che i membri dell'ufficio elettorale potevano riconoscere senza eccezioni, durante i 10 secondi richiesti per la timbratura della scheda, segnatamente i numeri delle liste 1, 4, 5 e

#### **E. 6**

annotato in nessun verbale elettorale di Minusio, nonostante questi ultimi siano stati firmati senza riserve da tutti i membri dell'ufficio elettorale (il signor X compreso). In diritto:

#### **E. 7**

- Finora la Svizzera ha firmato, ma non ancora ratificato, il primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (cfr. FF 1994 I 160), il cui art. 3 (FF 1968 II 1251) sollecita gli Stati contraenti ad organizzare ad intervalli ragionevoli elezioni libere a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo (FF 1968 II 1251-1255, 1270 seg. e 1290, FF 1972 I 779 seg., FF 1974 I 1009; Rainer Schweizer, Zur Stellung der Schweiz gegenüber Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention [Gewährleistung von freien und geheimen Wahlen], Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht 35 [1977], pag. 37-50).
- Il TF considera che la libertà di voto è già assicurata «allorché, obiettivamente, si può ammettere che, nel caso della votazione in questione, il cittadino medio abbia avuto la possibilità di esprimersi liberamente. La decisione al riguardo non dev'essere basata unicamente su criteri astratti, bensì occorre tener conto dell'uso locale e delle condizioni locali in senso lato.» (DTF del 25 marzo 1970, ZBl 71 [1970], pag. 471 [trad.]).
- Inoltre, secondo una prassi costante, l'Assemblea federale ha garantito, considerandole conformi all'art. 6 cpv. 2 lett. c della Costituzione federale, modificazioni costituzionali, anche se esse erano state decise durante una «Landsgemeinde», ovvero con una maggioranza espressa pubblicamente per alzata di mano (cfr. per il periodo legislativo appena trascorso FF 1993 IV 548 [Nidvaldo, Glarona, Appenzello Esterno, Appenzello Interno], FF 1994 III 320 [Appenzello Interno] e 322 [Appenzello Interno], e FF 1995 III 537 [Glarona, Appenzello Interno]).
- Il diritto federale permette inoltre di violare il segreto del voto e dello scrutinio in misura limitata da parte dei Cantoni, dato che è possibile far partecipare alla votazione invalidi incapaci di scrivere (art. 6 LDP).
- Infine, i firmatari di una proposta per le elezioni del Consiglio nazionale non possono avvalersi del diritto alla segretezza dello scrutinio (art. 26 LDP; DTF 98 Ib 296 seg.).

#### **E. 10**

La decisione di annullare e ripetere uno scrutinio non dev'essere presa alla leggera (cfr. Levi, op. cit., pag. 92; Hiller, op. cit., pag. 413 e 419). Infatti, ciò può a lungo andare pregiudicare la serietà e il carattere determinante della formazione della volontà

democratica e minare la fiducia degli elettori nelle istituzioni. La cassazione costituisce pertanto l'ultima ratio. Innanzitutto occorre esaminare se è possibile tradurre in cifre le conseguenze del difetto procedurale. Allo scopo mancano indubbiamente nel caso in questione quasi tutti i riferimenti per una simile quantificazione:

### **E. 11**

In valori assoluti, nel 1995 la partecipazione alle urne nel Canton Ticino è scesa al livello delle elezioni nazionali del 1987 e del 1983. Naturalmente il numero degli aventi diritto di voto era allora notevolmente inferiore. Da un confronto della flessione nella partecipazione con i dati a livello svizzero risulta la seguente tavola: Tavola b Confederazione Canton Ticino Anno Aventi diritto di voto Votanti Partecipazione in % Aventi diritto di voto Votanti Partecipazione in % 1979 3 864 285 1 856 651 48.0 150 693 90 519 60.1 1983 4 068 532 1 990 012 48.9 159 845 98 398 61.6 1987 4 215 078 1 958 469 46.5 169 279 101 887 60.2 1991 4 510 784 2 076 886 46.0 183 514 123 826 67.5 1995 4 593 772 1 940 646 42.2 189 625 99 681 52.6 La partecipazione alle urne nel 1995, espressa in valori assoluti, è calata sia in Svizzera che nel Canton Ticino per situarsi al livello degli anni elettorali 1983 e 1987. Per quanto riguarda la partecipazione assoluta alle elezioni, il 1991 è stato per entrambi un anno particolare. Il numero degli aventi diritto di voto è notevolmente aumentato, anche perché per la prima volta i diciottenni ed i diciannovenni hanno potuto votare. Negli anni elettorali 1979-1987 la partecipazione alle urne nel Canton Ticino ha superato quella della Confederazione del 12-14 %; nel 1995 questo valore è del 10,4 %. Soltanto nell'anno elettorale 1991 la differenza tra Canton Ticino e Confederazione raggiungeva il 21,5 %. Queste osservazioni suggeriscono una certa prudenza nella ricerca delle cause che potrebbero spiegare le oscillazioni nella partecipazione alle urne, registrate nel Canton Ticino.

### **E. 13**

Kantonen und Gemeinden, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Neue Folge 115, Aarau 1945, pag. 99 contro pag. 96-98; Hiller, op. cit., pag. 421); inoltre, il fatto che detto vizio non sia stato determinato dall'autorità di un'unità territoriale subordinata, bensì dall'autorità comunale incaricata di eseguire l'elezione costituisce un aggravante (cfr. in questo senso, per interventi avvenuti in modo consapevole DTF 119 Ia 281 consid. 7b; Andreas Auer, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires, Revue de droit administratif et de droit fiscal 41 [1985], pag. 202 n. 33 e pag. 204 n. 37). Il TF ha ribadito in diverse sue decisioni che l'esercizio libero del diritto di voto e di elezione a livello federale, cantonale e comunale rappresenta la base indispensabile di uno Stato democratico; occorre pertanto garantire in questa materia una tutela perfetta dei diritti del cittadino (DTF 111 Ia 207, nello stesso senso DTF 108 Ia 3 seg.). Il TF ha persino annullato un risultato elettorale molto chiaro in presenza di un simile errore evidente e voluto (DTF 113 Ia 291-303, 104 Ia 240). Nel decidere se un errore abbia potuto influenzare il risultato di un'elezione o di una votazione, il TF solleva talvolta basarsi, tra le supposizioni possibili, su quelle più favorevoli al ricorrente (DTF 93 I 535, 91 I 320 seg., 46 I 136; Hiller, op. cit., pag. 418). Nelle decisioni più recenti esso non ha più fatto uso di questa formulazione. La dottrina, in modo ancor più inequivocabile della prassi (cfr. anche n. 3.4 più sopra), afferma che non dev'essere tollerata nemmeno la possibilità di una simile anomalia (cfr. Hiller, op. cit., pag. 419 seg.; Jörg Paul Müller, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1979, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins 117 [1981], pag. 237; Jörg Paul Müller / Stefan Müller, Grundrechte, Besonderer Teil, Berna 1985, pag.

355): «Solo un'assoluta considerazione della segretezza del voto è in grado di evitare raggiri; si può quindi parlare di segretezza del voto solo se quest'ultimo deve essere espresso in modo da non permettere alle autorità e ai privati di riconoscerlo» (Poledna, op. cit., pag. 261 con le evidenziazioni in corsivo [trad.]). «In tale contesto spetta unicamente alle autorità statali adottare le misure che sin dall'inizio escludono un controllo degli elettori. Il fatto che un tale controllo non sia pensabile è irrilevante; la segretezza del voto dev'essere tutelata in ogni momento tenuto conto della mutabilità della situazione politica. (...) Occorre quindi adoperarsi in modo particolare affinché dall'esterno non sia possibile riconoscere le schede elettorali usate» (Poledna, op. cit., pag. 266 [trad.]); inoltre «il materiale di voto deve presentarsi in modo neutro. Questo vale in primo luogo per le schede che, per quanto riguarda aspetto esteriore, materiale, stampa, grandezza e colore, devono essere tutte uguali. (...) Anche la busta ufficiale non deve permettere di individuare l'elettore, e tanto meno di risalire al contenuto della scheda» (Poledna, op. cit., pag. 267 [trad.]; analogamente Widmer, op. cit., pag. 146).

#### **E. 14**

della Cancelleria di Stato ticinese del 10 ottobre 1995, avviso affisso nei locali di voto; informazione alla stampa relativa alla risposta del Consiglio di Stato all'intervento parlamentare del 13 ottobre 1995).

#### **E. 15**

consentito di utilizzare un'altra scheda prestampata e di sostituire uno o più candidati mediante panachage e di stralciare i rimanenti. Era parimenti possibile stralciare il numero di lista o anche solo la denominazione della lista e sostituirla con un'altra (art. 35 LDP). Simili modifiche manoscritte apposte vicino allo spazio riservato al numero di lista non sono leggibili dal verso della scheda. Chi ha votato in questo modo, ha garantito la segretezza del suo voto e la validità della scheda.

#### **E. 16**

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 60.69 - Consiglio nazionale, 4 dicembre 1995. Su invito del Consiglio nazionale, il Consiglio federale ha emanato, il 29 maggio 1996, una circolare ai Governi cantonali concernente i problemi sorti durante le elezioni per il rinnovo integrale de... In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1996 Année Anno Band 60 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 003 161 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.