



19.415

Iniziativa parlamentare
Diritto di voto e di elezione attivo per i sedicenni
Progetto preliminare e rapporto esplicativo della
Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 1° settembre 2022

Compendio

I giovani Svizzeri devono poter votare ed eleggere a livello federale già a partire dai 16 anni d'età.

In un sistema di democrazia diretta è ragionevole consentire ai giovani di partecipare il prima possibile alla vita politica. Su di essi, infatti, le decisioni dei rappresentanti eletti dal Popolo e i risultati delle votazioni popolari hanno un impatto a lungo termine. Ridurre da 18 a 16 anni l'età per esercitare il diritto di voto e di elezione significa dare impulso alla formazione politica, poiché scolari e apprendisti possono mettere a frutto più velocemente le nozioni di educazione civica apprese a scuola.

La Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale propone pertanto di modificare la Costituzione federale in modo da consentire l'esercizio del diritto di voto e di elezione già a partire dai 16 anni d'età. Resta invece fissata a 18 anni l'età per essere eletti al Consiglio nazionale, al Consiglio federale o al Tribunale federale.

Il progetto riguarda quasi 130 000 giovani Svizzeri. L'estensione del diritto di voto e di elezione aumenta il numero degli elettori con domicilio in Svizzera di circa 2,4 punti percentuali.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

L'iniziativa parlamentare depositata il 21 marzo 2019 dalla consigliera nazionale Sibel Arslan (Gruppo dei Verdi/BS) si prefigge di modificare l'articolo 136 della Costituzione federale (Cost.) in modo da riconoscere il diritto di voto e di elezione (diritto di voto attivo) a tutte le persone non interdette e di cittadinanza svizzera già a partire dal sedicesimo anno d'età.

La consigliera nazionale adduce a sostegno della proposta il fatto che, di recente, l'impegno politico dei giovani è aumentato sensibilmente, come dimostrano chiaramente i dibattiti su alcuni temi e le attività dei parlamenti dei giovani. Alla luce dell'attuale evoluzione demografica, che vede un forte aumento degli elettori ultracinquantenni, è importante che i giovani, i quali godono di una speranza di vita lunga, possano iniziare quanto prima a plasmare attivamente le decisioni che si ripercuotono sul loro futuro.

La promotrice dell'iniziativa precisa tuttavia che l'abbassamento di due anni del limite d'età varrebbe solo per il diritto di voto e di elezione. Il limite d'età per essere eletti al Consiglio nazionale, al Consiglio federale o al Tribunale federale (diritto di voto passivo) resterebbe fissato a diciotto anni.

1.2 Esame preliminare da parte delle Commissioni delle istituzioni politiche e del Consiglio nazionale

La CIP del Consiglio nazionale ha esaminato l'iniziativa parlamentare il 28 maggio 2020 e – con 12 voti a favore, 12 contrari e il voto decisivo del presidente – ha deciso di non darvi seguito. La Commissione ha ritenuto problematico concedere l'esercizio dei diritti politici a soggetti che non hanno ancora raggiunto la maggiore età civile (18 anni). Alcune voci scettiche hanno messo in guardia da decisioni affrettate. Ritengono infatti preferibile attendere i risultati delle evoluzioni in corso nonché delle esperienze nei Cantoni che hanno già ridotto l'età per l'esercizio dei diritti politici o ne stanno discutendo. Ribadendo la posizione espressa l'ultima volta nel 2017 in occasione dell'esame di una precedente iniziativa parlamentare, la Commissione ha respinto anche la presente iniziativa, seppur con uno scarto di voti meno netto rispetto al passato¹.

Contrariamente alla proposta della propria Commissione, il Consiglio nazionale ha invece ritenuto necessario intervenire e con 98 voti a favore e 85 contrari, il 10 settembre 2020 ha deciso di dare seguito all'iniziativa. Confermando la decisione

¹ Il 17 marzo 2017 la Commissione aveva deciso, con 15 voti contro 8, di non dare seguito all'iniziativa parlamentare Mazzone 17.429 Diritti politici a partire dal sedicesimo anno d'età per consolidare la democrazia. Prima ancora, la stessa proposta era stata respinta dalla CIP in occasione dell'esame delle iniziative parlamentari 99.457 n e 07.456 n.

del Consiglio nazionale con 7 voti contro 6, il 1° febbraio 2021 l'omologa Commissione del Consiglio degli Stati ha spianato la strada all'elaborazione di un progetto di atto normativo e di rapporto esplicativo da parte della Commissione della prima Camera.

Il Consiglio nazionale e la CIP del Consiglio degli Stati ritengono che, a maggior ragione in un sistema di democrazia diretta, sia importante consentire ai giovani di partecipare il prima possibile alla vita politica. È infatti sui giovani che progetti normativi riguardanti, ad esempio, la politica climatica o l'impostazione del sistema pensionistico hanno a lungo termine un impatto maggiore. Alla luce dell'evoluzione demografica, il valore mediano dell'età degli aventi diritto di voto è attualmente di 57 anni, il che appare problematico per la politica dello Stato. La riduzione a 16 anni dell'età per l'esercizio del diritto di voto e di elezione può incentivare la formazione politica: crescerebbe la motivazione delle istituzioni scolastiche ad intensificare l'educazione civica degli alunni, i quali potrebbero mettere in pratica gli insegnamenti ricevuti già al termine della formazione scolastica.

1.3 Concretizzazione del progetto da parte della CIP

Preso atto della decisione del Consiglio nazionale e dell'adesione a tale decisione da parte dell'omologa Commissione della seconda Camera, il 15 aprile 2021 la CIP ha deliberato sul seguito dei lavori. Già nell'ambito dell'esame preliminare dell'iniziativa era emerso chiaramente che la sua attuazione poteva avvenire solo a livello costituzionale. Poiché l'obiettivo perseguito dall'iniziativa e l'oggetto della regolamentazione sono chiaramente definiti, la Commissione ha impartito alla sua segreteria e all'Amministrazione il mandato di elaborare un progetto preliminare.

Alla luce della votazione del 26 settembre 2021 nel Cantone di Uri, risultata in una netta bocciatura (68,42 %) del progetto cantonale², la Commissione ha riconfermato, nella seduta del 5 dicembre 2021, la propria posizione iniziale proponendo al Consiglio nazionale – con 12 voti a favore, 12 contrari e il voto decisivo del presidente – di togliere l'iniziativa dal ruolo. Analogamente alla Commissione, il Consiglio nazionale ha riconfermato la propria decisione e, con 99 voti contro 90 e 3 astensioni, il 16 marzo 2022 ha rinviato l'iniziativa parlamentare alla CIP con l'incarico di elaborare un progetto di atto normativo e il relativo rapporto esplicativo.

Nella seduta del 1° settembre, la Commissione ha infine deciso – con 13 voti a favore, 7 contrari e 3 astensioni – di entrare in materia sul progetto e di porlo in consultazione. Il voto della maggioranza è riconducibile sia al sostegno incondizionato manifestato da alcuni membri nei confronti dell'iniziativa, sia al fatto che, secondo altri membri, la Commissione non può più opporsi al mandato conferitole a più riprese dal Consiglio nazionale. L'obiettivo perseguito con la consultazione è duplice: da un lato, avviare una discussione a livello nazionale e, dall'altro, raccogliere le informazioni necessarie per definire il seguito dei lavori. Alla luce dei risultati della consultazione, la Commissione avrà infatti gli elementi

² Cfr. sito Internet dal Cantone di Uri: www.ur.ch/abstimmungen/termine/25424#_abstimmung_4060.

per decidere se presentare alla propria Camera il progetto di atto normativo e il relativo rapporto o se proporre nuovamente di togliere l'iniziativa dal ruolo.

Secondo i membri della Commissione che hanno votato contro il progetto o si sono astenuti, ridurre il limite d'età per esercitare il diritto di voto e di elezione non è giustificato se si considerano gli altri diritti e doveri in ambito civile e penale che gli Svizzeri detengono solo a partire dai 18 anni. A loro parere, inoltre, non è opportuno fissare due limiti d'età diversi per il diritto di voto attivo e per quello passivo, perché in questo modo i sedicenni e i diciassettenni diverrebbero di fatto elettori di seconda classe. Ricordano infine che, negli ultimi anni e mesi, quanto proposto nell'iniziativa parlamentare è stato respinto in diversi Cantoni, in alcuni casi ripetutamente. Il 15 maggio 2022, ad esempio, gli elettori del Cantone di Zurigo hanno respinto la proposta con un netto 64,8 per cento.

1.4 Estensione del diritto di voto attivo e passivo a livello nazionale

Nel corso del 20° secolo si registrano due tappe importanti: l'introduzione del suffragio femminile e la riduzione a 18 anni dell'età per l'esercizio del diritto di voto, di elezione e di eleggibilità. Nel 1848, anno di nascita dello Stato federale, l'età per esercitare tali diritti, al tempo concessi solo agli uomini, era fissata a vent'anni. Dopo numerosi tentativi a livello cantonale e federale, e una prima bocciatura in votazione popolare nel 1959, il 7 febbraio 1971 il Popolo e i Cantoni approvano l'introduzione del suffragio femminile³.

Successivamente, l'attenzione si focalizza sull'abbassamento dell'età per l'esercizio del diritto di voto attivo e passivo: l'obiettivo è riconoscere alle cittadine e ai cittadini svizzeri diciottenni e diciannovenni un diritto loro negato fino a quel momento sia a livello federale sia, nella maggior parte dei casi, a livello cantonale. Nel 1979, si tiene una prima votazione popolare federale, ma il 50,8 per cento dei votanti e 14 Cantoni respingono il progetto scaturito da un'iniziativa parlamentare⁴. Nel decennio successivo il dibattito politico sulla riduzione dell'età per votare, eleggere ed essere eletti si fa più acceso sia a livello sia cantonale che federale. Nel 1991, quando il Popolo e i Cantoni sono chiamati nuovamente alle urne, 16 Cantoni hanno già deciso l'abbassamento dell'età a 18 anni. In occasione di questa seconda votazione popolare federale, il 72,75 per cento dei votanti e tutti i Cantoni accolgono la riduzione a 18 anni dell'età per l'esercizio del diritto di voto attivo e passivo.

1.5 Diritto di voto e di elezione a partire dai 16 anni d'età nei Cantoni e in altri Stati

Dalla fine degli anni 2000, in numerosi Cantoni è in corso il dibattito politico sulla riduzione a 16 anni dell'età per l'esercizio del diritto di voto e di elezione. L'unico Cantone ad avere introdotto tale diritto a partire dai 16 anni è Glarona, nel 2007. Dalle esperienze raccolte in tale Cantone emerge una partecipazione alla vita politica

³ FF 1971 328

⁴ FF 1979 II 8

da parte dei giovani sedicenni e diciassetenni piuttosto contenuta. Uno studio estensivo, realizzato dal Centro per la democrazia di Aarau («Zentrum für Demokratie Aarau», ZDA) su mandato del Governo glarone, ha per esempio evidenziato, sulla base di un sondaggio condotto tra 2710 glaronesi, che le competenze e gli interessi politici dei sedicenni e diciassetenni intervistati si situano a livelli inferiori alla media. La probabilità che i giovani partecipino alla vita politica è pertanto più scarsa di quella degli aventi diritto di voto più anziani⁵.

Nei Cantoni di Argovia, Appenzello Esterno, Basilea Città, Berna, Ginevra, Lucerna e Soletta e nei Cantoni dei Grigioni e del Ticino, i processi politici sono ancora in corso o sono stati riavviati. Nei Cantoni di Basilea Campagna, Friburgo, Lucerna, Neuchâtel, Sciaffusa, Svitto, San Gallo, Vaud, Turgovia, Uri, Zurigo, Zugo e nel Cantone del Giura, gli interventi parlamentari e progetti presentati in tal senso non hanno ottenuto la maggioranza parlamentare o popolare⁶.

Nella maggior parte degli Stati l'età minima per esercitare il voto è fissata a 18 anni, ma vi sono eccezioni: l'Austria, ad esempio, l'ha abbassata da oltre un decennio. Regolamentazioni analoghe vigono, sempre in Europa, in Scozia, Galles, Slovacchia e a Malta⁷. Tra i Paesi extraeuropei si possono annoverare il Brasile, l'Argentina, l'Ecuador e Cuba.

2 Puntii essenziali del progetto

Secondo l'articolo 136 capoverso 1 Cost., i diritti politici in materia federale spettano a tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età, purché non siano interdette per infermità o debolezza mentali. Il progetto della CIP si prefigge di abbassare l'età da 18 a 16 anni. In quanto titolari dei diritti politici in materia federale, i sedicenni potranno non soltanto esercitare il diritto di voto e di elezione, bensì anche lanciare e firmare iniziative e referendum.

Come già precisato nella motivazione dell'iniziativa parlamentare, la riduzione del limite d'età riguarda unicamente il diritto di voto attivo. Per precisare la regolamentazione in vigore riguardante il diritto di eleggibilità, ossia di essere eletti al Consiglio nazionale, al Consiglio federale e al Tribunale federale, si rende necessaria una seconda modifica costituzionale, di natura formale. Nell'articolo 143 Cost. (Eleggibilità) occorre infatti inserire il limite d'età di 18 anni per operare la distinzione tra il limite d'età per l'esercizio del diritto di voto attivo e quello per il voto passivo.

⁵ Cfr. ROCHAT PHILIPPE E./KÜBLER DANIEL, *Die politische Beteiligung im Kanton Glarus. Schlussbericht*. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau n. 19, maggio 2021.

⁶ Cfr. il sito Internet della Federazione Svizzera dei Parlamenti dei Giovani (FSPG): www.fspg.ch/themen/diritto-di-voto-a-16-anni.

⁷ Cfr. EICHHORN JAN/BERGH JOHANNES, *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide*, Palgrave Studien in Young People and Politics (2020). 1-13, pag. 2 segg.: DOI: 10.1007/978-3-030-32541-1_1.

altri diritti politici già dopo il compimento del sedicesimo anno d'età. La precisazione introdotta nell'articolo 143 completa quindi l'articolo 136 capoverso 1 per quanto attiene al diritto di voto passivo. Senza questa precisazione (*lex specialis*), i cittadini svizzeri sarebbero eleggibili alle cariche menzionate già a partire dai sedici anni, salvo se esclusi dal diritto di voto.

Nell'articolo 143 il progetto riprende la stessa formulazione dell'articolo 136 capoverso 1 («[...] compiuto il diciottesimo anno d'età») per garantire uniformità terminologica all'interno della Costituzione ed evitare eventuali contraddizioni. L'enumerazione dei criteri per l'eleggibilità resta esaustiva. Per ulteriori informazioni riguardanti il concetto di «età compiuta» e l'interpretazione dei criteri di eleggibilità si rinvia alla dottrina e alla giurisprudenza relativa agli articoli 136 e 143⁹.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni finanziarie di rilievo per la Confederazione. L'abbassamento dell'età minima per il diritto di voto e di elezione aumenta il numero degli elettori con domicilio in Svizzera di circa 129 000 unità¹⁰, ovvero di circa 2,4 punti percentuali. Questa cifra si basa sui dati dell'Ufficio federale di statistica (UST):

Anno	Numero di cittadini svizzeri che hanno 16 e 17 anni	Numero di cittadini svizzeri che hanno più di 18 anni	Proporzione tra sedicenni/diciassettenni e ultradiciottenni
2018	129 566	5 265 206	2,46 %
2019	128 574	5 291 269	2,43 %
2020 (dati provvisori)	128 834	5 311 358	2,43 %

Statistica dell'UST: stato al 31 dicembre 2020

⁹ Cfr. per es. BIAGGINI GIOVANNI, «Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [Kommentar]», 2^a ed., Zurigo 2017, art. 143 N 2 segg.; SCHAUB LUKAS, in: Waldmann/Belser/Epinay (ed.), *Bundesverfassung [Basler Kommentar]*, Basilea 2015, art. 143 N 6 segg.

¹⁰ La cifra non tiene conto degli *Svizzeri all'estero* nonché delle persone che a causa di durevole incapacità di discernimento sono sottoposte a curatela generale o sono rappresentate da una persona che hanno designato con mandato precauzionale.

L'aumento degli aventi diritto di voto in Svizzera di circa 129 000 unità – a cui si aggiungono anche i sedicenni e diciassettenni Svizzeri all'estero¹¹ – renderà necessario aumentare la tiratura del materiale di voto preparato dalla Confederazione e messo a disposizione dei Cantoni. I costi di produzione aumenteranno solo leggermente, probabilmente di meno di 100 000 franchi all'anno.

Il progetto di revisione non ha ripercussioni sul personale della Confederazione. Si renderanno tuttavia necessarie alcune modifiche di legge (cfr. n. 5.3).

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il progetto conduce a un aumento del numero degli elettori a livello federale di circa 2,4 punti percentuali. I Cantoni e i Comuni che in materia di diritto di voto rinviano alla soluzione federale dovranno adattare le loro basi legali se decideranno di mantenere invariata a 18 anni l'età per l'esercizio del diritto di voto e di elezione.

Inoltre, aumenteranno gli oneri amministrativi per quei Cantoni che continueranno a vincolare alla maggiore età civile il diritto di voto a livello cantonale. Dovranno infatti produrre le carte di legittimazione e spedire separatamente il materiale di voto per le votazioni federali e cantonali destinato ai cittadini di sedici e diciassette anni. Le operazioni di spoglio dei risultati delle votazioni ed elezioni, invece, si svolgeranno come in passato, poiché l'aumento del numero di elettori è esiguo.

L'estensione del diritto di voto ai sedicenni e diciassettenni e la preparazione del materiale di voto supplementare per le quattro votazioni federali che si tengono ogni anno comportano oneri e costi aggiuntivi per i Cantoni. Il progetto non ha invece ripercussioni particolari sui centri urbani, sulle agglomerazioni o sulle regioni di montagna.

4.3 Ripercussioni per l'economia, l'ambiente, la società e la politica

Il progetto non si ripercuote sull'economia, né sull'ambiente. La revisione consentirà ai cittadini svizzeri di partecipare ai processi politici – anche proponendo le proprie idee (referendum, iniziative, votazioni popolari) – già a partire dai sedici anni d'età. Le decisioni politiche poggeranno così su una base demografica più ampia. Il progetto non avrà ripercussioni particolari sulla società, ma la sua approvazione potrebbe avere un impatto positivo sulla partecipazione al voto. Primi

¹¹ Negli anni 2018–2020 erano circa 20 000 gli Svizzeri all'estero di età compresa fra i sedici e i diciassette anni. Difficile stimare quanti avrebbero chiesto l'iscrizione nel catalogo elettorale. Dei circa 600 000 Svizzeri all'estero che hanno raggiunto la maggiore età un terzo circa risulta iscritto nei cataloghi elettorali. Se si rapporta questo dato ai sedicenni e diciassettenni, gli Svizzeri all'estero minorenni iscritti nei cataloghi elettorali sarebbero, in base ai dati del 2018–2020, un po' più di 6000.

studi¹² dimostrano che se i giovani possono sperimentare il diritto di voto come una pratica sociale in seno alla famiglia, a medio e lungo termine la partecipazione al voto aumenta. In Austria, i diritti politici a livello nazionale sono concessi a partire dal sedicesimo anno d'età. Ricerche confermano che, nel prendere decisioni politiche, gli elettori al di sotto dei 18 anni dimostrano una competenza che non è inferiore a quella degli elettori più anziani¹³. In altre parole, la riduzione del limite d'età non incide negativamente sulla qualità delle decisioni democratiche. Essa potrebbe addirittura consolidare la fiducia nella democrazia. Studi condotti in Sudamerica e Austria dimostrano che chi può votare già a 16 anni ripone maggiore fiducia nel Parlamento, nei partiti politici e nella democrazia in generale di quanto non facciano gli altri elettori¹⁴.

5 Aspetti giuridici

5.1 Forma dell'atto, costituzionalità e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto ridefinisce l'età a partire dalla quale i cittadini svizzeri possono esercitare i propri diritti politici a livello federale. Si tratta di una regola di rango costituzionale che, come quella attuale, figura nella Costituzione. Il progetto di revisione non introduce articoli costituzionali nuovi, ma si limita a modificare gli articoli 136 e 143. Inoltre, non è in contraddizione con altre disposizioni costituzionali ed è perfettamente compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Il progetto si sancisce addirittura in un diritto di partecipazione dei giovani più ampio di quello sancito nell'articolo 12 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo¹⁵.

5.2 Entrata in vigore e applicabilità diretta

La modifica costituzionale entra in vigore una volta accettata dal Popolo e dai Cantoni (art. 195 Cost.). Il nuovo diritto costituzionale è direttamente applicabile. Ciò significa che, dalla sua entrata in vigore, i cittadini svizzeri di 16 e 17 anni possono esercitare il diritto di voto e di elezione in materia federale direttamente in virtù degli articoli 136 e 143 Cost. e possono altresì lanciare e firmare referendum e iniziative popolari. Durante una fase transitoria, il diritto costituzionale più recente prevarrà dunque su disposizioni in materia di età relative al diritto di voto contenute in leggi federali precedenti, senza che ciò comprometta gravemente la capacità funzionale dell'ordinamento giuridico¹⁶. Il diritto federale dovrà tuttavia essere modificato il più rapidamente possibile (cfr n. 5.3).

¹² BHATTI YOSEF/HANSEN KASPER M. (2012) *Leaving the Nest and the Social Act of Voting: Turnout among First-Time Voters*, Journal of Elections, Public Opinion & Parties, 22:4, 380-406, pag. 397; DOI: 10.1080/17457289.2012.721375.

¹³ WAGNER MARKUS/JOHANN DAVID/KRITZINGER SYLVIA, *Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice*, Electoral Studies 31 (2012), 372-383, pag. 381.

¹⁴ EICHHORN JAN/BERGH JOHANNES, *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide*, Palgrave Studies in Young People and Politics (2020), 231 - 241, pag. 237 seg.; DOI: 10.1007/978-3-030-32541-1_12.

¹⁵ RS 0.107

¹⁶ Cfr. al riguardo FF 1997 I 404 nonché BIAGGINI (nota 9), art. 190 N 14 (e rinvii citati).

5.3 **Modifiche di legge**

Il progetto, che riduce da 18 a 16 anni l'età minima per esercitare il diritto di voto e di elezione in materia federale, rende necessaria la modifica di alcune leggi federali. È il caso ad esempio dell'articolo 16 capoverso 1 della legge del 26 settembre 2014¹⁷ sugli Svizzeri all'estero in cui l'età è indicata esplicitamente, ma anche di disposizioni che rinviano al diritto di voto in materia federale, ma le cui conseguenze giuridiche devono continuare a prodursi solo dopo il compimento del diciottesimo anno d'età. Si renderà necessario rivedere anche le disposizioni sull'organizzazione giudiziaria a livello federale, perché pongono come condizione di eleggibilità alla carica di giudice la titolarità del diritto di voto in materia federale; sono ad esempio: l'articolo 5 capoverso 2 della legge del 17 giugno 2005¹⁸ sul Tribunale amministrativo federale, l'articolo 9 capoverso 2 della legge del 20 marzo 2009¹⁹ sul Tribunale federale dei brevetti, nonché l'articolo 42 capoverso 3 della legge del 19 marzo 2010²⁰ sull'organizzazione delle autorità penali. Per quanto riguarda la situazione giuridica nei Cantoni, si rinvia alle considerazioni nel numero 4.2. La materia oggetto degli adeguamenti legali è chiaramente delimitata, ragione per cui l'adozione delle necessarie modifiche di legge non dovrebbe richiedere più di due anni.

¹⁷ RS **195.1**

¹⁸ RS **173.32**

¹⁹ RS **173.41**

²⁰ RS **173.71**