

# Rapporto parziale di minoranza

numero

**7185 R2parz.**

data

4 ottobre 2018

Dipartimento

CANCELLERIA DELLO STATO

Concerne

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 9 aprile 2018 presentata nella forma elaborata da Lara Filippini e cofirmatari "Modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici: per procedure di ricorso elettorali chiare una volta per tutte!"**

**(v. messaggio 20 aprile 2016 n. 7185)**

## 1. PREMESSA

Il presente rapporto evade anche un atto parlamentare simile, seppure di natura generica, presentato il 13 marzo 2017 sempre dalla deputata Lara Filippini e denominato "Procedure di ricorso elettorali affidabili, semplici, chiare e veloci!". Le richieste di quest'ultimo sono sostanzialmente riprese dall'iniziativa parlamentare elaborata del 9 aprile 2018, la quale formula una proposta concreta di modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP).

Inizialmente la Commissione speciale Costituzione e diritti politici prevedeva di trattare questi due atti parlamentari nell'ambito del messaggio n. 7185 (20 aprile 2016) "Revisione della Legge sull'esercizio dei diritti politici", licenziato precedentemente; tra le altre cose, è per questo motivo che il Consiglio di Stato, appunto informato dalla Commissione di questa sua intenzione, ha preso posizione tramite risoluzioni governative (n. 1726 del 26 aprile 2017 e n. 2175 del 16 maggio 2018) e non con un apposito messaggio.

Per ragioni legate all'organizzazione e alla tempistica dei lavori relativi a questo oggetto, la Commissione ha invece poi deciso di portare in aula le due iniziative parlamentari di Lara Filippini prima del messaggio n. 7185, affinché il Gran Consiglio potesse esprimersi al riguardo; in caso di loro approvazione, l'obiettivo è possibilmente quello di concretizzarle, in stretta collaborazione con il Consiglio di Stato, direttamente nel Disegno di nuova LEDP che sarà prossimamente sottoposto al Parlamento cantonale.

## 2. LE RICHIESTE DELLE INIZIATIVE DI LARA FILIPPINI

Come detto l'iniziativa parlamentare elaborata del 2018 riprende tout court le richieste avanzate da quella generica del 2017, proponendone un'attuazione a livello di LEDP.

I due atti parlamentari hanno quale obiettivo quello di semplificare le procedure ricorsuali, ciò a beneficio dei "semplici" cittadini, i quali non sono necessariamente particolarmente ferrati in materia.

Come riferisce l'iniziativista, il problema è che la LEDP prevede attualmente:

- **tre tipologie di ricorso**, ossia contro il catalogo elettorale (artt. 161 e 162), contro gli atti della procedura preparatoria (art. 163) e contro i risultati delle votazioni e delle elezioni (art. 164);
- **due termini di ricorso**, vale a dire tre giorni (atti della procedura preparatoria) e 15 giorni (risultati delle votazioni e delle elezioni);
- **tre autorità decisionali** sui ricorsi, cioè il Consiglio di Stato (in merito agli atti preparatori cantonali), il Gran Consiglio (relativamente ai risultati delle votazioni e delle elezioni sul piano cantonale) e il Tribunale cantonale amministrativo (circa gli affari comunali, in relazione sia agli atti preparatori sia ai risultati delle votazioni ed elezioni).

A fronte di questa situazione vigente, definita «*obbiettivamente assai complessa*», si chiede essenzialmente:

- la creazione di un'unica autorità di ricorso (il Tribunale cantonale amministrativo), che assicurerebbe maggiore celerità nell'evasione dei ricorsi;
- la definizione di un'unica procedura di ricorso (abbandonando la distinzione tra ricorso contro "atti di procedura preparatoria" e ricorso contro "risultati di votazioni ed elezioni");
- un solo termine di ricorso (tre giorni dalla scoperta del motivo di impugnazione, conformemente a quanto stabilito dalla [Legge federale sui diritti politici](#), LDP), ciò per ragioni «*di chiarezza e di semplificazione*»;
- la partecipazione di delegati alle deliberazioni del Tribunale cantonale amministrativo, al fine di impedire ai «*giudici di essere messi di fronte al rischio anche solo astratto di essere sospettati di adottare decisioni affrettate, a scatola chiusa e con connotazioni politiche*».

L'iniziativa parlamentare elaborata del 2018 aggiunge una novità sul piano argomentativo, cioè il riferimento alla sentenza n. 1C\_651/2017 del 9 marzo 2018 del Tribunale federale sul ricorso di Tamara Merlo contro la decisione del Gran Consiglio del 16 ottobre 2017 concernente la proclamazione dei risultati della votazione cantonale del 12 febbraio 2017 sulla modifica costituzionale "Una maggiore protezione giuridica degli animali". Secondo l'iniziativista, questa sentenza ha modificato la situazione poiché per la prima volta il Tribunale federale ha trasmesso d'ufficio a un tribunale cantonale un ricorso in materia di votazioni anche in assenza di una base legale cantonale. A suo dire, essa «*lancia implicitamente al Legislatore cantonale un messaggio politico, ossia che in prima battuta siano i tribunali ticinesi a occuparsi delle "beghe di casa"*»; ne consegue che la soluzione più opportuna sarebbe quella «*di investire il TRAM come unica autorità di ricorso di tutti i ricorsi elettorali su aspetti cantonali e comunali*».

### 3. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, nella sua presa di posizione del 26 aprile 2017 (risoluzione governativa n. 1726), sottolinea che nel messaggio n. 7185 concernente la revisione della LEDP è contenuta una proposta di modifica legislativa che risponde già in parte alle richieste delle due iniziative parlamentari in oggetto.

In particolare si prevede:

- di fissare, come auspicato dagli atti parlamentari, un termine unico di tre giorni da quando eventuali atti irregolari diventano noti, questo anche qualora vengano scoperti nei giorni seguenti la data dell'appuntamento elettorale. Circa la questione della forma

e del contenuto dei ricorsi in materia amministrativa, non è necessario dilungarsi in chissà quali considerazioni giuridiche, a maggior ragione quando, come in questo ipotetico caso, i termini di ricorso sono brevi: è sufficiente esporre quali sono i fatti contestati, con una breve motivazione. Una vera e propria uniformazione dei rimedi giuridici non è comunque possibile, per il semplice fatto che la procedura dei ricorsi contro le votazioni ed elezioni federali è stabilita da normative federali (più precisamente la LDP, agli artt. 77-80); queste ultime prevedono quale prima autorità ricorsuale il Consiglio di Stato, contro le cui decisioni (le quali devono essere prese entro dieci giorni) si può poi ricorrere al Tribunale federale;

- di semplificare i rimedi giuridici (autorità ricorsuali): contro gli atti del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio non è data facoltà di ricorso sul piano cantonale (solo direttamente al Tribunale federale), mentre contro le decisioni delle altre autorità è ammesso il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo; in pratica viene tolta la facoltà di ricorso dinnanzi al Parlamento in materia di elezioni e di votazioni;
- di semplificare le vie di ricorso: *«se è impugnata una decisione del Governo essa è definitiva; se è impugnata una decisione di un'autorità comunale essa può essere impugnata davanti al Tribunale cantonale amministrativo»*, di modo che *«la distinzione tra atti preparatori e pubblicazione dei risultati non sarebbe più determinante per stabilire l'autorità di ricorso né per determinare il termine di ricorso»*.

Circa la proposta far partecipare i delegati alle deliberazioni del Tribunale cantonale amministrativo, il Consiglio di Stato ritiene, *«già da un esame sommario»*, assai dubbio che un'autorità giudiziaria indipendente e imparziale possa decidere con la partecipazione di delegati che sono, per loro natura, figure *«non imparziali»* essendo designate dai rappresentanti delle liste.

In conclusione, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a respingere entrambi gli atti parlamentari presentati da Lara Filippini.

#### 4. LA POSIZIONE DELLA MINORANZA DELLA COMMISSIONE

Come già specificato nel rapporto della maggioranza della Commissione allestito da Fabio Bacchetta-Cattori, le posizioni della maggioranza e della minoranza commissionale divergono su un solo punto, quello relativo alla questione delle autorità di ricorso. Per il resto anche la minoranza della Commissione aderisce all'impostazione governativa presentata nel messaggio n. 7185 riguardante la revisione della LEDP, in particolare il fatto che:

- il Gran Consiglio non sia più autorità di ricorso in caso di ricorsi contro i risultati delle votazioni e delle elezioni;
- sia fissato un termine unico di ricorso di tre giorni da quando eventuali atti irregolari diventano noti;
- vengano semplificate le vie di ricorso;
- i delegati non possano partecipare alle deliberazioni del Tribunale cantonale amministrativo.

La minoranza commissionale ritiene però preferibile – è questo il punto di divergenza rispetto alla maggioranza della Commissione – che si vada nella direzione proposta dagli atti parlamentari di Lara Filippini, e cioè che **i ricorsi passino sempre dal Tribunale cantonale amministrativo**, ciò anche nei casi in cui attualmente non si è strettamente

obbligati a farlo (cioè le decisioni di prima istanza del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato) prima di semmai rivolgersi al Tribunale federale per violazione del diritto. Apparentemente si potrebbe pensare a un allungamento della procedura, mentre in realtà vi è il vantaggio che – siccome il Tribunale federale, in caso di ricorso diretto, praticamente non fa istruttoria, per cui è più alta la probabilità che rimandi indietro tutto all'autorità decisionale per le argomentazioni del caso – se un ricorso è già stato inoltrato al Tribunale cantonale amministrativo, nel caso di ulteriore ricorso al Tribunale federale la procedura è da considerarsi conclusa.

Per essere più chiari, prendiamo l'esempio del ricorso di Tamara Merlo contro la decisione del Gran Consiglio del 16 ottobre 2017 concernente la proclamazione dei risultati della votazione cantonale del 12 febbraio 2017 sulla modifica costituzionale "Una maggiore protezione giuridica degli animali". Nella versione del Consiglio di Stato – secondo cui eventuali ricorsi contro le decisioni di prima istanza del Governo (compreso l'Ufficio cantonale di accertamento) sono da interporre direttamente al Tribunale federale – si sarebbe andati direttamente al Tribunale federale, con il rischio però, visto che non fa istruttoria (o ne fa poca), di vedersi rimandato indietro il ricorso al Consiglio di Stato per chiarire e riesaminare il tema; nella versione degli atti parlamentari di Lara Filippini, questo punto verrebbe risolto, visto che si passa sempre dal Tribunale cantonale amministrativo (decisioni comunali e cantonali).

Secondo la minoranza della Commissione, tale procedura di chiara matrice giudiziaria e a livello "interno", cioè cantonale, merita di essere estesa a tutte le controversie in tema di elezioni e votazioni di carattere cantonale. Ciò al duplice scopo di avere un'istruttoria in loco più rapida e accurata, e una procedura più chiara e semplice (perché unica) per il cittadino che dovesse ravvisare dei problemi nel corretto svolgimento delle operazioni di voto.

Del resto già oggi in materia di decisioni delle autorità comunali (Municipio o Sindaco), la situazione attuale – e futura – è che si deve innanzitutto rivolgersi al Tribunale cantonale amministrativo e in tal senso, in occasione di elezioni comunali, quest'ultimo si organizza in modo tale da essere pronto a trattare ed evadere in breve tempo eventuali controversie.

Si confida che il Tribunale cantonale amministrativo, anche a fronte di un possibile aumento di lavoro, saprà cogliere la sfida e preferisca in ogni caso occuparsi in prima persona dei ricorsi in materia elettorale di valenza ticinese, senza rinviare al Tribunale federale delle istruttorie e delle valutazioni che, siamo sicuri, i nostri giudici cantonali sono perfettamente in grado di svolgere in piena indipendenza e competenza.

Il termine di ricorso di tre giorni, condiviso dal Governo nel messaggio n. 7185, consente ai ricorrenti di fornire una motivazione anche succinta, come già riconosciuto nella procedura amministrativa (cfr. messaggio n. [6645](#), pag. 45, n. 6.2).

In materia di diritti politici, i ricorsi (e la loro trattazione) devono essere il più possibile rapidi in modo da avere, nel più breve tempo possibile, una soluzione definitiva. Al tempo stesso ai cittadini deve essere data la possibilità di fare ricorso senza perdere tempo nell'individuare la procedura, i termini e l'autorità cui rivolgersi. L'obiettivo – condiviso dal Consiglio di Stato e da entrambi i rapporti commissionali – è di facilitare la vita al cittadino ricorrente in materia di diritti politici. Secondo la minoranza commissionale, questo obiettivo è raggiunto solo parzialmente dal Consiglio di Stato e dal rapporto di maggioranza che lo segue, perché lascia sussistere a livello cantonale due tipi di procedura a seconda che sia comunale (davanti al Tribunale cantonale amministrativo) o

cantonale (davanti al Tribunale federale). L'obiettivo di facilitare la vita al cittadino, e di conseguenza alle autorità, è invece raggiunto in pieno dal presente rapporto, con l'accoglimento parziale dell'iniziativa di Lara Filippini, laddove **fissa per tutte le procedure (cantonale e comunale) il Tribunale cantonale amministrativo quale autorità di ricorso.**

Il Consiglio di Stato, infatti, con la prevista revisione della LEDP semplifica l'attuale procedura eliminando il ricorso al Gran Consiglio in materia di risultati di elezioni e votazioni cantonali, ma lascia sussistere il doppio binario – e quindi il dubbio per il cittadino ricorrente – con due procedure diverse a seconda che si sia in ambito comunale o cantonale.

Una simile disparità non si giustifica. **Già che stiamo "facendo ordine", che stiamo semplificando, facciamolo sul serio, nell'interesse dei cittadini e della democrazia.**

Una sola procedura, un solo termine di tre giorni, una sola autorità cui i cittadini possano rivolgersi (il Tribunale cantonale amministrativo) per tutelare i propri diritti politici in ambito cantonale.

Del resto, in ossequio al principio di sussidiarietà, se si tratta di una votazione o di un'elezione a livello cantonale è giusto che sia il tribunale cantonale a esprimersi sulla questione, anche perché spetta poi all'autorità cantonale accertare i fatti legati al voto cantonale. Sostenere il contrario vorrebbe dire che il Tribunale federale deve accertare i fatti di una votazione cantonale, con evidenti maggiori difficoltà a svolgere l'inchiesta rispetto a un giudice situato nel Cantone.

Non è un caso che la stragrande maggioranza dei ricorsi al Tribunale federale siano dei ricorsi per violazione del diritto, perché il diritto è federale. Il Tribunale federale, essendo un'istanza federale, si occupa di quell'aspetto, mentre i fatti vengono accertati dalle istanze cantonali. Questa è un'emanazione del federalismo: la stessa massima Corte svizzera riconosce una competenza inviolabile delle corti cantonali, che è quella di accertare i fatti. Il Tribunale federale è vincolato da quegli accertamenti.

Di fronte a una censura, un "inghippo", in ambito di diritti politici, è molto più utile – per garantire celerità e quindi certezza – che il cittadino non debba perdere tempo nell'identificare la procedura da attivare, l'autorità a cui rivolgersi, ecc. Con un ricorso quasi immediato e formalmente semplice al Tribunale cantonale amministrativo in materia di diritti politici cantonali e comunali, il cittadino può concentrarsi sul contenuto del suo ricorso anziché su finezze procedurali che – come si è visto nel caso del ricorso di Tamara Merlo sui diritti degli animali – lasciano margini d'incertezza e generano costi e dispendio di tempo.

Al contrario, prevedere una via di ricorso diretta al Tribunale federale – come proposto dal Governo cantonale e dal rapporto di maggioranza – è un po' come voler scaricare la responsabilità sull'istanza federale anziché affrontarla e risolverla al livello corretto, che è quello cantonale.

Tanto più che, come già detto, il ricorso al Tribunale federale anziché al Gran Consiglio (com'è attualmente), non semplifica veramente, perché non sarebbe una procedura unica: la via del ricorso al Tribunale cantonale amministrativo resta infatti in piedi per i diritti politici in ambito comunale.

**Il Tribunale cantonale amministrativo è già attualmente l'autorità decisionale per tutte le questioni di valenza comunale (impugnazione degli atti preparatori, dei risultati di votazioni ed elezioni comunali). Per semplificare la vita ai cittadini e uniformare la prassi nel rispetto dell'autonomia cantonale in materia di diritti politici a livello cantonale (che include anche quello comunale), rendiamo il Tribunale cantonale amministrativo autorità unica.**

## **5. CONCLUSIONE**

Per i motivi sopraesposti, la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio ad approvare parzialmente sia l'iniziativa parlamentare elaborata del 9 aprile 2018 "Modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici: per procedure di ricorso elettorali chiare una volta per tutte!" sia l'iniziativa parlamentare generica del 13 marzo 2017 "Procedure di ricorso elettorali affidabili, semplici, chiare e veloci!", accogliendo il disegno di modifica legislativa annesso al presente rapporto.

Dal momento che, a breve, a questo Gran Consiglio sarà sottoposto il messaggio n. 7185 (e relativo rapporto commissionale) e dato che vi è generale concordanza sull'opportunità di prescindere dal ricorso al Gran Consiglio, la norma qui proposta si limita a prevedere quale modifica della LEDP attuale l'indicazione del Tribunale cantonale amministrativo come autorità di ricorso, lasciando gli altri cambiamenti – inclusa l'indicazione del termine di tre giorni – alla sistematica della nuova LEDP. Le necessarie modifiche saranno concretizzate in stretta collaborazione con il Consiglio di Stato, direttamente nel Disegno di nuova LEDP.

Nel presente rapporto la modifica legislativa deve riguardare la LEDP in vigore, più precisamente l'art. 166a concernente l'impugnabilità delle decisioni, che assume il seguente tenore:

*art. 166a - Impugnabilità delle decisioni*

*Le decisioni del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo entro il termine di 15 giorni, salvo diversa disposizione della legge*

Questa nuova disposizione, se accolta dal Gran Consiglio, assumerà la seguente formulazione nel Disegno di nuova LEDP allestito nell'ambito della trattazione del messaggio n. 7185 concernente la revisione della LEDP (che prevede appunto che il Gran Consiglio non sia più autorità di ricorso in caso di ricorsi contro i risultati delle votazioni e delle elezioni):

*art. 141 - Impugnabilità delle decisioni*

*Le decisioni del Consiglio di Stato sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo, salvo diversa disposizione della legge.*

Per la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Tamara Merlo, relatrice  
Aldi - Bignasca - Celio - Filippini -  
Ortelli - Petrini - Viscardi

Disegno di

## **LEGGE**

### **sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP); modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 9 aprile 2018 presentata da Lara Filippini e cofirmatari,
- visto il messaggio 20 aprile 2016 n. 7185 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 4 ottobre 2018 n. 7185 R2<sub>parz.</sub> della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP) è modificata come segue:

#### **Art. 166a**

#### **6. Impugnabilità delle decisioni**

Le decisioni del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo entro il termine di 15 giorni, salvo diversa disposizione della legge.

#### **II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.