

# Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

2 ottobre 2017

ISTITUZIONI / CANCELLERIA

Concerne

**della Commissione delle petizioni e dei ricorsi  
sul ricorso 11 marzo 2017 presentato dalla signora Tamara Merlo,  
Lugano, contro la proclamazione del risultato della votazione del  
12 febbraio 2017 concernente la modifica costituzionale "Per una  
maggiore protezione giuridica degli animali"**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

in allegato vi trasmettiamo il testo del progetto di decisione, approvato dalla Commissione delle petizioni e dei ricorsi nella seduta del 2 ottobre 2017 in merito al ricorso di cui sopra.

Per la maggioranza della Commissione petizioni e ricorsi:

Fabio Schnellmann, relatore  
Balli - Campana - Cedraschi - Fonio -  
Gaffuri - Galeazzi - Gianella - Guscio -  
Jelmini - La Mantia (con riserva) -  
Lurati I. - Lurati Grassi (con riserva) -  
Pellanda

## PROGETTO DI DECISIONE

# Il Gran Consiglio

- statuendo sul ricorso presentato al Gran Consiglio l'11 marzo 2017 dalla signora Tamara Merlo, Lugano, contro la proclamazione dei risultati della votazione cantonale del 12 febbraio 2017 concernente la modifica costituzionale "Per una maggiore protezione giuridica degli animali".
- letti ed esaminati gli atti;
- svolti gli opportuni approfondimenti in materia costituzionale e legislativa;

### RITENUTO IN FATTO:

#### A.

**A.a** Il 12 febbraio 2017 ha avuto luogo la **votazione cantonale** concernente la modifica dell'art. 14 cpv. 1 lett. *n* della Costituzione cantonale "Per una maggiore protezione giuridica degli animali".

**A.b** I risultati della votazione sono stati proclamati dal Consiglio di Stato in data 22 febbraio 2017 e pubblicati nel Foglio ufficiale il 24 febbraio successivo (FU 16/2017 1626). La modifica costituzionale è stata respinta con 47'993 voti contrari contro 47'958 voti favorevoli; 3'207 schede sono risultate bianche e 198 nulle. I votanti sono stati 99'356 su 221'841 cittadini aventi diritto di voto.

#### B.

**B.a** In data 11 marzo 2017 la signora Tamara Merlo ha interposto **ricorso al Gran Consiglio** contro la proclamazione dei risultati della votazione cantonale in parola. Essa rileva come una differenza di 35 voti tra i "sì" e i "no" sui 95'951 ritenuti validi rappresenti un «*evento eccezionale*», tale da chiamare in causa un possibile errore nel conteggio delle schede. Non essendovi in Ticino una base legale che prevede il riconteggio in caso di irregolarità o di risultato risicato, la ricorrente rinvia alla prassi federale e a quella adottata in altri Cantoni per casi simili (Zurigo, Sciaffusa e Grigioni) – che invita ad applicare per analogia – dove, in presenza di una differenza tra i "sì" e i "no" pari allo 0.3% viene effettuato il riconteggio dei voti. Cita quindi un caso riguardante il Canton Ginevra, datato 2015, in cui a fronte di una differenza delle schede pari a 42 su 111'474 (= 0.038%) la Cancelleria di Stato aveva ordinato d'ufficio il riconteggio.

Invocando quindi a una sentenza del Tribunale federale sul tema, datata 2009 (DTF 136 II 132), essa sostiene che nel caso della votazione ticinese, l'Esecutivo cantonale avrebbe dovuto trattare l'esigua differenza tra i "sì" e i "no" alla stregua di un'irregolarità tale da imporre un riconteggio dei voti.

In merito agli «*indizi di conteggio errato*» e di «*comportamento illegale degli organi competenti*», introdotti dal Tribunale federale in una sentenza successiva pronunciata nel 2015 (DTF 141 II 297) e indispensabili ai fini del riconteggio, la ricorrente sostiene che le esigenze della prova di tali irregolarità dovranno essere tanto meno severe quanto più stretto sarà il margine del risultato di voto, ciò che a suo dire sarebbe il caso nella fattispecie, essendo tale margine pari allo 0.036%.

Oltre a ciò, la ricorrente sostiene che il fatto che lo stesso giorno i singoli uffici elettorali abbiano dovuto esaminare 4 oggetti cantonali e 3 federali, per un totale di quasi 700'000 schede scrutinate in un breve lasso di tempo, possa aver generato un errore nel loro conteggio. A comprova della sua tesi, essa ricorda che il giorno dello scrutinio, sul sito internet del Cantone sono stati annunciati dei risultati leggermente diversi rispetto a quelli pubblicati due giorni dopo sul Foglio ufficiale, dove sono "apparse" 17 nuove schede provenienti da un singolo Comune. Questo ulteriore elemento rappresenterebbe a parer suo un indizio di irregolarità, a dimostrazione che qualcosa, in quell'occasione, non sarebbe andato per il verso giusto, e quindi tale da imporre un riconteggio dei voti.

**B.b** Il Consiglio di Stato, nella sua **risposta** del 5 aprile 2017, evidenzia anzitutto come il ricorso non indichi potenziali irregolarità avvenute in occasione dello spoglio, né tantomeno dimostri indizi concreti di errori commessi durante tale operazione. Esso ricorda inoltre che la Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) non contempla disposizioni specifiche concernenti un eventuale riconteggio delle schede o che stabiliscono una soglia sotto la quale occorre ordinare un nuovo conteggio. In merito alla citata giurisprudenza federale, osserva poi come l'esempio del Canton Ginevra per dei fatti accaduti nel marzo del 2015 non sia più attuale, giacché non più in linea con la posteriore giurisprudenza del Tribunale federale, datata agosto 2015.

In merito alla differenza di 17 schede tra i risultati provvisori, diffusi la domenica pomeriggio e quelli definitivi pubblicati sul FU, l'Esecutivo chiarisce che i Comuni commettono sovente errori nell'inserimento dei dati nell'applicativo con il quale trasmettono i risultati provvisori all'Ufficio di spoglio cantonale; può inoltre accadere che subentrino delle inversioni involontarie tra il risultato dei voti favorevoli e quelli contrari, o che gli uffici elettorali dei singoli Comuni commettano errori nelle somme dei risultati. Per questo motivo, ricorda che nella procedura di spoglio l'Ufficio cantonale preposto, prima di trasmettere la documentazione per la proclamazione dei risultati all'Ufficio cantonale di accertamento, verifica sempre con attenzione i risultati che figurano nei verbali trasmessi dagli uffici elettorali.

Nella fattispecie evocata dalla ricorrente, un Comune non aveva incluso queste schede nei risultati trasmessi la domenica, ma non appena si è accorto della svista ha provveduto a informare la Cancelleria dello Stato.

Per i suesposti motivi, il Consiglio di Stato chiede il respingimento del ricorso.

**B.c** Nell'allegato di **replica** del 15 maggio 2017, la ricorrente oltre a evidenziare nuovamente l'eccezionalità della situazione, ribadisce che, a detta del Tribunale federale, i seri indizi di irregolarità vanno calibrati all'entità dello scarto: tanto più piccolo sarà questo scarto, meno severe dovranno essere le esigenze relative agli indizi di irregolarità (DTF 141 II 297, consid. 5.4). Per questo sostiene che il Parlamento non dovrebbe mostrarsi troppo severo nella prova delle irregolarità, considerato che nella fattispecie lo scarto tra i "si" e i "no" è pari allo 0.036%. A questo proposito sostiene che il "ritrovamento" successivo delle 17 schede (dopo la trasmissione dei risultati al Cantone) rappresenta un indizio di irregolarità sufficiente e tale, unitamente agli altri argomenti da lei invocati, da condurre al riconteggio dei voti.

**B.d** Il Consiglio di Stato, nel proprio allegato di **duplica** del 24 maggio 2017, richiamando la sentenza del Tribunale federale del 2015 alla base dell'attuale giurisprudenza, ricorda che, anche qualora vi sia un risultato molto stretto non è sufficiente riferirsi agli errori già corretti, se questi rientrano nel margine usuale e non vi sono indizi di avvenimenti particolari che possano aver influito sull'esito della votazione. Esso ribadisce quindi che nel caso specifico, dopo la verifica sistematica dei verbali degli uffici elettorali comunali, l'errore commesso in relazione alle 17 schede è stato corretto immediatamente. Per il resto non vi sono indizi, nemmeno generici, di ulteriori fatti che potrebbero aver influito sul risultato della votazione.

L'Esecutivo insiste altresì sul fatto che un nuovo conteggio permetterebbe di contare le schede votate e appurare se queste sono state considerate valide, nulle o bianche e attribuite al "sì" o al "no", ma non consentirebbe di rinvenire eventuali schede escluse dallo spoglio. Infatti, i votanti di queste schede non risulterebbero registrati nell'elenco dei votanti (ma solo degli iscritti al catalogo) e di conseguenza l'autorità preposta al nuovo conteggio non potrebbe rilevarle. Esso ribadisce quindi come il ricorso non evidenzia, nemmeno in maniera sommaria, indizi concreti di irregolarità, limitandosi semmai a indicare – in modo peraltro piuttosto generico – che, considerato il contesto, potrebbero essere stati commessi altri errori che il Consiglio di Stato non ha potuto riscontrare e dunque correggere. Questi sospetti non costituiscono dunque a parer suo degli «*indizi concreti*» tali da giustificare un nuovo conteggio dei voti.

Infine il Consiglio di Stato sottolinea (nuovamente) che nemmeno il «*risultato straordinariamente risicato dei voti*» (35 su 95'951) costituisce un'irregolarità ai sensi delle norme costituzionali evocate dalla ricorrente (in particolare dell'art. 34 cpv. 2 della Costituzione federale).

## **CONSIDERANDO IN DIRITTO:**

### **1.**

- 1.1** Il ricorso al Gran Consiglio è dato solo nei casi previsti dalla legge, come stabilito dall'art. 100 cpv. 1 della Legge sulla procedura amministrativa (LPAm). Alla presente fattispecie è applicabile l'art. 164 cpv. 1 LEDP, che attribuisce al Gran Consiglio la competenza di trattare i ricorsi contro le decisioni dell'Ufficio cantonale di accertamento.
- 1.2** La legittimazione della ricorrente, cittadina attiva in materia di votazioni ed elezioni cantonali, è pacifica (art. 27 e 28 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino).
- 1.3** Il gravame, inoltrato al Gran Consiglio entro i termini di legge di 15 giorni dalla pubblicazione del risultato sul Foglio ufficiale, è tempestivo (art. 164 cpv. 1 LEDP).

## 2.

2.1 La ricorrente sostiene anzitutto che uno scarto di soli 35 voti tra i "sì" e i "no" su un totale di 95'951 schede computabili (pari allo 0.036%) rappresenta un evento di per sé eccezionale, che avrebbe dovuto imporre d'ufficio un riconteggio dei voti.

A tale proposito va ricordato che, contrariamente al quadro normativo vigente in altri cantoni, la LEDP non contempla disposizioni riguardanti il riconteggio delle schede, né tantomeno prevede norme che stabiliscono una soglia sotto la quale questa operazione va ordinata.

2.2 A sostegno della sua tesi, essa richiama alcune disposizioni legislative federali e vigenti in altri Cantoni che disciplinano il riconteggio delle schede in caso di risultato risicato e che, considerata la lacuna legislativa ticinese, andrebbero applicate per analogia. A titolo d'esempio, cita il riconteggio ordinato dalla Cancelleria di Stato del Canton Ginevra nel marzo 2015.

In quest'ottica, la ricorrente invoca poi una sentenza del Tribunale federale del 2009 (DTF 136 II 132), in cui l'Alta Corte aveva stabilito che il risultato molto stretto di una votazione federale doveva essere trattato alla stregua di un'irregolarità suscettibile di ricorso (e che in quanto tale implica un riconteggio), come previsto dall'art. 77 cpv. 1 lett. b della Legge federale sui diritti politici (LDP) del 17 dicembre 1976. Essa rileva come in detta occasione, i Giudici di Mon Repos avessero altresì stabilito che, in assenza di una disposizione cantonale che lo prevede, un diritto al riconteggio dei voti avrebbe potuto essere dedotto dall'art. 34 cpv. 2 della Costituzione federale (secondo cui «*la garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto*»). Non essendoci in Ticino una base legale che prevede il riconteggio in caso di irregolarità o di risultato risicato tra i "sì" e i "no", la ricorrente sostiene che il Ticino debba ispirarsi alla prassi federale e a quella vigente in alcuni Cantoni (ad esempio Sciaffusa e Grigioni) dove, se la differenza dei voti è inferiore allo 0.3%, il riconteggio dei voti si impone.

Al riguardo va ricordato che il 29 novembre 2013, il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la modifica della legge federale sui diritti politici (FF 2013 7909), in cui ha evidenziato come il Legislatore federale avesse sempre voluto escludere il riconteggio, ad eccezione dei casi in cui sarebbero state rese verosimili delle irregolarità. Per rendere esplicita questa interpretazione, il 26 settembre 2014 l'Assemblea federale ha dunque introdotto l'art. 13 cpv. 3 LDP, secondo cui, in caso di risultato molto risicato di una votazione, si procede al riconteggio dei voti, soltanto se «*sono state rese verosimili delle irregolarità che, per genere ed entità, sono state in grado di influire essenzialmente sull'esito della votazione*». Questa nuova norma è entrata in vigore il 1° novembre 2015.

Il 19 agosto 2015 il Tribunale federale ha però adeguato la giurisprudenza in materia di riconteggio dei voti (DTF 141 II 297), anche alla luce della precitata modifica legislativa intervenuta a livello federale. In detta occasione i Giudici federali, hanno dedotto un obbligo di riconteggio in caso di risultati molto risicati direttamente dall'art. 34 cpv. 2 della Costituzione federale, a condizione però che, oltre al risultato risicato, il cittadino che lo avesse richiesto fosse stato in grado di segnalare «*indizi concreti di un conteggio errato o di un comportamento illegale degli organi competenti*».

Nel caso in disamina, dalle argomentazioni evocate dalla ricorrente non emergono tuttavia delle vere e proprie irregolarità commesse durante lo spoglio, né tantomeno compaiono concreti indizi di errori commessi in detta occasione. Per questo motivo la scrivente autorità non ritiene siano dati i presupposti per ordinare un riconteggio dei voti.

Circa il riconteggio ordinato dalla Cancelleria di Stato del Canton Ginevra nel marzo 2015, si osserva che l'operazione è stata decisa prima della pronuncia della

sentenza del Tribunale federale che ha modificato la precedente giurisprudenza (datata 2009), e prima dell'entrata in vigore dei nuovi art. 13 cpv. 3 e 77 LDP; per questo motivo l'esempio riportato non può essere considerato attuale e applicabile alla votazione cantonale in parola.

Inoltre, il quadro giuridico era diverso e l'art. 74 cpv. 1 della Legge ginevrina del 15 ottobre 1982 sull'esercizio dei diritti politici (RSG A 5 05) attribuisce alla Cancelleria dello Stato la facoltà di effettuare un nuovo conteggio «*lorsque les besoins de la récapitulation l'exigent*». In detta occasione la Cancelleria dello Stato ginevrina aveva comunque sottolineato che non era tenuta a effettuare un riconteggio dei voti (si veda il comunicato del 9 marzo 2015).

**2.3** Con riferimento al tema delle 17 schede scoperte successivamente e che hanno condotto la Cancelleria dello Stato a ordinare l'immediata correzione dei risultati (pubblicati il 24 febbraio 2017 sul Foglio ufficiale), il Tribunale federale nella sentenza del 2015 rileva inoltre che in un analogo contesto, in presenza di un risultato risicato e di indizi seri che dimostrano che lo spoglio non è avvenuto correttamente, **non è sufficiente ai fini del riconteggio denunciare degli errori già corretti d'ufficio, se questi si iscrivono nel contesto abituale degli errori residui di conta o di inoltro dei risultati, che subentrano praticamente in occasione di ogni operazione di spoglio**. Essendo dunque inevitabile e usuale – come riconosciuto dal Tribunale federale – che degli errori residui di conta o di inoltro dei risultati avvengano praticamente a ogni votazione, quanto accaduto il 22 febbraio 2017, durante le operazioni di spoglio, non basta certo a giustificare un riconteggio delle schede.

**2.4** La ricorrente, richiamando la sentenza del Tribunale federale datata 2015 alla base dell'attuale giurisprudenza in materia di riconteggio dei voti, insiste sul fatto che in presenza di un risultato serrato tra i "sì" e i "no", l'autorità competente non dovrà dimostrarsi troppo esigente nella prova delle irregolarità. A tale proposito, va comunque ricordato che i Giudici di Mon Repos insistono altresì sul fatto che «*un obbligo di riconteggio di risultati molto stretti di elezioni e votazioni deducibile direttamente dall'art. 34 cpv. 2 Cost. fed. sussiste soltanto nei casi in cui il cittadino può inoltre segnalare indizi concreti di un conteggio errato o di un comportamento illegale degli organi competenti*» (DTF 141 II 297 regesto e consid. 5.4). Al riguardo, come del resto già esposto nei paragrafi precedenti, tali indizi (seri e concreti) di conteggio errato o comportamento illegale degli organi competenti non sono comunque stati ravvisati. Di conseguenza, in assenza delle condizioni stabilite dal Tribunale federale ai fini del riconteggio, i risultati ufficiali della votazione cantonale del 12 febbraio 2017 non possono che essere riconfermati.

**2.5** Come evidenziato nell'allegato di duplice, il Consiglio di Stato, in qualità di autorità incaricata della proclamazione dei risultati, ha esaminato in modo sistematico i verbali trasmessi dagli uffici elettorali comunali e ha prontamente corretto l'errore commesso dal Comune che non aveva computato le schede contenute in 17 buste del voto per corrispondenza. Non appena nel Comune è emerso l'errore, l'Ufficio elettorale è stato nuovamente convocato e ha redatto un verbale complementare di spoglio. All'errore è dunque stato posto rimedio e il Comune interessato ha assicurato di aver adottato dei provvedimenti per evitare il ripetersi del problema, in particolare mediante la sensibilizzazione delle persone coinvolte nelle votazioni e l'elaborazione di una lista di controllo da trasmettere al Presidente dell'Ufficio elettorale, contenente i passi procedurali da osservare prima e dopo la votazione. Visto quanto precede appare evidente che il comportamento adottato dal Comune in una simile circostanza e la pronta reazione della Cancelleria dello Stato (unitamente

ai controlli incrociati di routine regolarmente svolti dai servizi attivi nelle operazioni di spoglio) non rappresentano un «*indizio di grave irregolarità*» – e non possono dunque prestare il fianco a critiche sostanziali –, ma attestano semmai la volontà delle autorità coinvolte di fare assoluta chiarezza.

Del resto, come evidenziato dall'Alta Corte, è consuetudine che nello svolgimento dello spoglio una parte delle schede possa non essere conteggiata immediatamente o venga contata in modo incompleto o errato, senza che ciò rappresenti un grave indizio di irregolarità, tale da giustificare o addirittura imporre un riconteggio dei voti. È del resto per ovviare a tali circostanze che le autorità cantonali preposte effettuano regolari verifiche e controlli incrociati, al fine di individuare eventuali errori.

Nel caso in esame, grazie a questi controlli (e in particolare dall'incrocio dei dati disponibili) l'irregolarità sarebbe comunque emersa, anche qualora il Comune interessato non avesse segnalato l'errore.

**Per questi motivi,**

**su proposta della maggioranza della Commissione delle petizioni e dei ricorsi,**

**d e c i d e :**

1. Il ricorso è respinto.
2. Non si prelevano spese, né si assegnano ripetibili.
3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale di Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notifica (art. 82 e segg. della Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005).
4. Intimazione:
  - alla ricorrente;
  - al Consiglio di Stato.

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale:

W. Gianora

G. Buzzini