
Rapporto di minoranza

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 minoranza della Commissione petizioni e ricorsi:

Maristella Patuzzi, relatrice
Beretta Piccoli (con riserva)

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;

RITENUTO IN FATTO:

A.

A.a Il 12 febbraio 2017 le cittadine e i cittadini del Cantone Ticino hanno espresso il proprio voto sulla modifica dell'art. 14 cpv. 1 lett. *n* della Costituzione cantonale, avente per oggetto una maggiore protezione giuridica degli animali.

Il Consiglio di Stato, quale Ufficio di accertamento ai sensi dell'art. 53 della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP), ha proclamato i risultati della votazione popolare del 12 febbraio 2017.

Sul sito ufficiale del Cantone Ticino, domenica 12 febbraio risultava la vittoria del "no" con uno scarto di 35 schede (47'985 "no" - 47'950 "sì"; si veda Doc. C).

A.b Il 14 febbraio 2017, nove deputati del Gran Consiglio hanno inoltrato al Consiglio di Stato un'istanza di riconteggio, in considerazione dell'eccezionalità del risultato. L'istanza è tuttora senza risposta.

A.c La pubblicazione dei risultati da parte del Consiglio di Stato è avvenuta per mezzo del Foglio ufficiale n. 16 di venerdì 24 febbraio 2017 (FU 16/2017 1626).

La modifica costituzionale è stata respinta con 47'958 voti favorevoli e 47'993 voti contrari; sono state conteggiate 3'207 schede bianche e 198 schede nulle. I votanti sono stati 99'356 su 221'841 cittadine e cittadini aventi diritto di voto.

I "no" hanno superato i "sì" di 35 schede su 95'951 voti validi (cioè escluse le schede bianche o nulle), pari allo 0.036%.

B.

B.a Contro la decisione dell'Ufficio cantonale di accertamento, la ricorrente presenta un ricorso al Gran Consiglio, chiedendo l'annullamento della proclamazione del risultato della votazione cantonale del 12 febbraio 2017 sull'oggetto "Protezione giuridica degli animali", al fine di procedere a un riconteggio dei voti e a una nuova verifica delle schede nulle. La ricorrente motiva il ricorso con l'estrema esiguità dello scarto tra i voti favorevoli e contrari (35 schede su 95'951 voti validi) che costituirebbe un evento eccezionale, tale da chiamare in causa il margine di errore insito in ogni attività umana. La ricorrente rileva che in altri cantoni vi sono norme sul riconteggio o, come

a Ginevra, vi si è comunque proceduto. Nota altresì che la differenza nel numero dei votanti tra i 4 oggetti cantonali al voto il 12 febbraio 2017 è tale da far sorgere dubbi sulla sorte di schede relative all'oggetto "Protezione giuridica degli animali". Altro segno di irregolarità è identificato nella discrepanza tra i risultati annunciati la domenica del voto e quelli pubblicati sul Foglio ufficiale il 24 febbraio, che riportano 17 schede in più.

B.b Il Consiglio di Stato preliminarmente rileva che la ricorrente non segnalerebbe irregolarità nello spoglio né evidenzierebbe indizi concreti che vi siano stati errori.

Dopo aver sommariamente esaminato la giurisprudenza del Tribunale federale in materia di riconteggio, cita in particolare la DTF 141 II 297, nella quale ha dedotto un obbligo di riconteggio di risultati molto stretti direttamente dall'art. 34 cpv. 2 della Costituzione federale solo nei casi in cui il cittadino può segnalare indizi concreti di un conteggio errato o di un comportamento illegale degli organi competenti.

In relazione all'art. 77 cpv. 1 lett. *b* della Legge federale sui diritti politici (LDP) del 17 dicembre 1976, ritiene quindi che un diritto generale e incondizionato al riconteggio di un risultato molto stretto di una votazione federale sussiste soltanto qualora ulteriori, seri indizi mostrino che lo spoglio non è avvenuto in maniera corretta.

L'Esecutivo cantonale ricorda che non è raro il caso di differenze tra i risultati provvisori diffusi la domenica pomeriggio e quelli definitivi accertati dal Consiglio di Stato nei giorni seguenti.

Sebbene nel caso specifico un non meglio precisato Comune non aveva incluso 17 schede nei risultati trasmessi la domenica 12 febbraio 2017, la Cancelleria dello Stato sarebbe stata immediatamente informata di detta svista e avrebbe quindi potuto sottoporre al Consiglio di Stato i risultati definitivi – con la suddetta correzione – ai fini della pubblicazione, avvenuta il 24 febbraio 2017. Per questo motivo, ritenuto che il ricorso si fonderebbe unicamente sulle differenze nel numero dei cittadini aventi espresso il proprio voto nei vari oggetti in votazione il 12 febbraio 2017, queste circostanze non costituirebbero un'irregolarità né un serio indizio che lo spoglio non sia avvenuto in maniera corretta.

B.c In replica la ricorrente conferma le proprie censure ricorsuali. Richiamando l'analoga giurisprudenza del Tribunale federale evocata dal Consiglio di Stato (DTF 141 II 297) precisa che i "seri indizi" di irregolarità vanno innanzitutto calibrati all'entità dello scarto: più piccolo è lo scarto, meno severe saranno le esigenze relative ai seri indizi di irregolarità (DTF 141 II 297, consid. 5.4). Ritenuto che nel caso di specie il divario risulta pari allo 0.036%, ovvero 35 schede su 99'356 scrutinate, di cui 95'951 valide, il risultato della votazione va ritenuto straordinariamente risicato ai sensi della giurisprudenza citata. La ricorrente precisa inoltre che nel suo ricorso ha evidenziato l'esistenza di irregolarità, per quanto sia possibile per un cittadino rendersi conto da casa dell'esistenza di irregolarità nello spoglio e conteggio dei voti. Ad ogni modo, il fatto che un non meglio precisato Comune abbia "ritrovato" 17 schede dopo che i risultati erano stati comunicati e trasmessi al Cantone, costituisce senz'altro un'irregolarità ai sensi della giurisprudenza citata. A mente della ricorrente, il fatto poi che sia stato corretto anche il numero dei votanti (da 99'339 a 99'456) significa che le 17 schede sono state registrate nel sistema solo dopo lo spoglio di domenica 12 febbraio 2017. In caso contrario il Comune si sarebbe accorto dell'ammancio già la domenica del voto, in quanto le somme avrebbero rivelato un saldo negativo tra votanti e schede votate. I 17 elettori cui appartengono le schede in questione non risultavano quindi aver votato entro la chiusura dei seggi e delle operazioni di spoglio. Secondo la ricorrente il fatto che si possano "perdere" e "ritrovare" schede nel periodo tra la domenica di votazione e la pubblicazione del risultato sul Foglio

ufficiale è un fatto grave e preoccupante. Contestando il modo di procedere adottato dal Consiglio di Stato – che non riferisce di quale Comune si tratti, che non indica per quale motivo non abbia incluso le 17 schede nei risultati trasmessi la domenica, che non precisa quando il Comune si sia accorto di aver dimenticato 17 schede (in una votazione terminata in quasi parità), né come sia avvenuta la scoperta, che non specifica quando il Comune abbia informato la Cancelleria dello Stato, che non indica quali contromisure siano state adottate e da chi per evitare che simili "dimenticanze" si verifichino nuovamente e che nemmeno ha reputato necessario informare i cittadini della "scoperta" di 17 schede –, la ricorrente reputa che tutto ciò renda l'accaduto significativo nell'ottica della fiducia che gli elettori devono poter sempre avere nei confronti di una corretta, precisa e trasparente amministrazione della democrazia. Secondo la ricorrente, infatti, il cittadino non può sapere cosa succede nei seggi ma ripone la sua fiducia nel sistema, che per questo deve in ogni momento non solo essere, ma anche apparire al di sopra di ogni sospetto. Il fatto che 17 votanti non siano stati registrati entro il termine previsto per le operazioni di voto, bensì solo successivamente, a urne chiuse e a spoglio avvenuto, costituisce quindi un grave indizio di irregolarità.

B.d. Il Consiglio di Stato in duplice si è riconfermato nelle proprie conclusioni, in particolare elencando ulteriori casi in cui il numero dei votanti sarebbe diverso per i diversi oggetti in votazione. In riferimento al Canton Ginevra, il Consiglio di Stato ticinese osserva inoltre che l'omologo ginevrino ha proceduto al riconteggio quantunque non vi fosse obbligato.

In merito alle 17 schede "in più", l'Esecutivo cantonale conferma che si trattava di voti per corrispondenza non computati dal Comune. Essendo stato redatto un verbale complementare di spoglio, all'errore sarebbe dunque stato posto rimedio.

In merito alle richieste della ricorrente, il Consiglio di Stato ritiene poi che il postulato riconteggio permetterebbe unicamente di contare le schede votate e di verificare se queste sono state considerate valide, nulle o bianche e attribuite al "sì" o al "no" in modo corretto. Non consentirebbe invece di rinvenire ulteriori schede escluse in modo erroneo dallo spoglio.

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 è tempestivo (art. 164 cpv. 1 LEDP) in quanto inoltrato al Gran Consiglio entro il termine di 15 giorni dalla pubblicazione del risultato sul Foglio ufficiale, pubblicazione peraltro oggetto della rettifica apparsa sul Foglio ufficiale n. 18 del 3 marzo 2017 a pag. 1827.

1.4 A norma dell'art. 103 LPAm il ricorrente può far valere la violazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (lett. a), l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti (lett. b), l'inadeguatezza (lett. c). Il potere di esame del Parlamento, adito su ricorso, è pertanto completo e può rivedere qualsiasi aspetto della decisione impugnata. Applica il diritto d'ufficio (art. 31 LPAm), potendo quindi trattare aspetti non esplicitamente sollevati dalle parti. Anche d'ufficio accerta i fatti, non è vincolato alle domande di prova delle parti e valuta le prove secondo il libero convincimento (art. 25 cpv. 1 LPAm).

2.

2.1. A differenza di altri Cantoni, in Ticino nessuna norma cantonale codifica l'obbligo di procedere al riconteggio dei voti che quindi va dedotto direttamente dall'art. 34 cpv. 2 della Costituzione federale.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'obbligo di riconteggio di risultati molto stretti vige solo nei casi in cui il cittadino può segnalare seri indizi concreti di un conteggio errato o di un comportamento illegale degli organi competenti (DTF 141 II 297).

2.2. Il Tribunale federale precisa che più stretto è il risultato della votazione, meno severe devono essere le esigenze poste alla prova delle irregolarità (DTF 141 II 297 consid. 5.4). L'obbligo di effettuare un nuovo conteggio presuppone comunque la presenza di un'irregolarità: *«Un obbligo di riconteggio di risultati molto stretti di elezioni e votazioni deducibile direttamente dall'art. 34 cpv. 2 Cost. 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).

Nel caso in esame tali indizi – che devono essere seri e concreti – sussistono.

2.3. Non occorre disquisire a lungo per ritenere che 35 schede di differenza su 95'951 voti validi (pari quindi allo 0.036%), permettono di qualificare il risultato della votazione quale risultato molto stretto ai sensi della citata giurisprudenza federale. In tale situazione occorre porsi l'ulteriore domanda se il ricorso in disamina abbia evocato seri indizi concreti di un conteggio errato o di un comportamento illegale degli organi competenti.

2.4. A tale scopo la ricorrente evoca diverse circostanze che non sono state contestate dal Consiglio di Stato. È il caso della differenza nel numero dei votanti tra i 4 oggetti cantonali al voto il 12 febbraio 2017 e la discrepanza tra i risultati annunciati la domenica del voto e quelli pubblicati sul Foglio ufficiale il 24 febbraio, che riportano 17 schede in più.

Non è contestato nemmeno che queste 17 schede sarebbero state registrate nel sistema solo dopo lo spoglio di domenica 12 febbraio 2017. Si concorda che il Comune avrebbe effettivamente dovuto rilevare detta differenza alla luce del saldo negativo tra votanti e schede votate, se avesse condotto le operazioni di spoglio senza errori o irregolarità. Da questo fatto risultano pertanto indizi concreti di una gestione quanto meno insoddisfacente delle operazioni di spoglio. Ha quindi ragione la ricorrente nel rimproverare implicitamente il fatto che i 17 elettori cui appartenevano le schede ritrovate successivamente, potrebbero anche non aver votato entro la chiusura dei seggi. Da ciò si deduce l'esistenza di un indizio concreto di un conteggio errato dei voti, anche se limitatamente al Comune in questione; in

effetti, la discrepanza minima tra voti contrari e favorevoli rende anche il singolo errore in un solo Comune suscettibile di influire sull'esito della votazione finale. L'esistenza di un conteggio errato è resa oltremodo plausibile dal fatto che agli atti manca qualsiasi spiegazione circa il Comune in discussione, ma soprattutto il motivo per il quale non avrebbe incluso le 17 schede nei risultati trasmessi la domenica. Non risulta nemmeno accertato quando il Comune si sia avveduto di quanto accaduto alle sue schede e quando abbia informato la Cancelleria dello Stato del loro ritrovamento. In proposito il Consiglio di Stato è, infatti, impreciso. L'Esecutivo cantonale sostiene che la Cancelleria dello Stato sarebbe stata immediatamente informata di detta svista e avrebbe quindi potuto sottoporre al Consiglio di Stato i risultati definitivi corretti. Ciò tuttavia ha a che vedere con le modalità di comunicazione del ritrovamento delle schede, e non con i motivi alla base del loro smarrimento e in particolare con il perché dette schede non siano state precedentemente registrate. Non fornisce quindi indicazioni suscettibili di attribuire all'immediatezza della comunicazione da parte del Comune interessato il valore di una garanzia di liceità dei voti in esse espressi. Il fatto poi che a mente del Governo ticinese vi siano spesso differenze tra i risultati provvisori diffusi la domenica pomeriggio e quelli definitivi accertati dal Consiglio di Stato nei giorni seguenti non significa ancora che si possa escludere l'esistenza di errori o frodi, trattandosi di circostanze del tutto aspecifiche. Ciò in particolare considerando le modalità di voto per corrispondenza che, a mente di questo Gran Consiglio, devono indurre i Comuni incaricati dello spoglio a dar prova di assoluto rigore, precisione e trasparenza.

Il Consiglio di Stato afferma di aver esaminato in modo sistematico, per il tramite della Cancelleria dello Stato, i verbali degli uffici elettorali comunali. Dell'esito di detto esame nulla è dato sapere, ritenuto che non si giunge ad alcuna conclusione in proposito. Il Consiglio di Stato avrebbe comunque corretto l'errore commesso da un Comune consistente nel non aver computato le schede contenute in 17 buste del voto per corrispondenza. Il Consiglio di Stato parla di errore da parte del Comune in questione. Riconosce quindi in maniera inequivocabile che le operazioni di voto e di spoglio, che in definitiva hanno condotto allo smarrimento di 17 buste di voto per corrispondenza, sono avvenute in maniera non corretta. Una simile circostanza costituisce un'inequivocabile irregolarità, ritenuto che le buste di voto per corrispondenza devono essere conservate in maniera atta a impedire quanto accaduto; in caso contrario una parte significativa di voti è a rischio di essere ignorata. È quindi evidente che in occasione della suddetta votazione si è concretamente verificato un conteggio errato dei voti a causa della suddetta irregolarità.

È vero che secondo il Consiglio di Stato all'errore sarebbe stato posto rimedio (quanto meno limitatamente alle 17 schede). Ciò è tuttavia ininfluente per l'esito del presente gravame. A dire dell'Esecutivo cantonale, in seguito alla segnalazione del Comune l'ufficio elettorale sarebbe stato convocato di nuovo e avrebbe redatto un verbale complementare di spoglio; ciò rientrerebbe nella prassi atta a sanare dette situazioni, ma non permette ancora di ritenere che un riconteggio vada escluso. L'irregolarità, infatti, è riferita allo smarrimento di 17 schede elettorali, non alle modalità con le quali questa situazione è stata gestita dall'Esecutivo cantonale. L'irregolarità di cui è discorso non va esaminata alla luce del fatto che all'errore è poi stato posto rimedio e che il Comune interessato ha assicurato di aver adottato dei provvedimenti per evitare il ripetersi del problema. Queste circostanze (che il Consiglio di Stato peraltro si limita a enunciare senza addurre ulteriori precisazioni in merito) costituiscono infatti unicamente degli interventi riparatori puntuali. Ne consegue che, per quanto attiene all'esame della portata dell'irregolarità verificatasi durante l'elezione in disamina, non è di alcun ausilio che in seguito alla stessa si sia

proceduto con la sensibilizzazione delle persone coinvolte nelle votazioni e con l'elaborazione di una lista di controllo da trasmettere al Presidente dell'ufficio elettorale per la verifica del compimento dei passi procedurali delle operazioni di spoglio. Detti interventi correttivi avvalorano semmai la gravità dell'irregolarità verificatasi, gravità che è comunque insita nel fatto che un numero di buste elettorali, pari alla metà dello scarto tra voti favorevoli e contrari della votazione, non sono state inizialmente oggetto dello spoglio.

Il Consiglio di Stato afferma che nel caso specifico gli errori sono già stati corretti e non vi sono indizi, nemmeno generici, di ulteriori fatti che possano aver influito sui risultati del voto. L'Esecutivo non si avvede però del fatto che l'irregolarità in questione, che attiene allo smarrimento di schede elettorali per il voto per corrispondenza, come tale costituisce, oltre che un'irregolarità presa a se stante, anche un più significativo indizio di una gestione insoddisfacente e lacunosa delle operazioni di spoglio a livello comunale. In tale prospettiva il Consiglio di Stato non spiega per quale motivo non abbia ritenuto necessario, dato lo scarto minimo della citata votazione e il verificarsi di un precedente quale il mancato conteggio di schede per il voto per corrispondenza, intervenire presso gli altri Comuni segnalando l'accaduto e suggerendo una verifica circa l'esistenza di ulteriori buste elettorali smarrite, disponendo anche per questi Comuni l'introduzione di una lista di controllo per la verifica del compimento dei passi procedurali delle operazioni di spoglio. In siffatte circostanze non può quindi difendersi sostenendo che il riconteggio non consentirebbe di rinvenire ulteriori schede escluse in modo erroneo dallo spoglio, in quanto detta circostanza è semmai il risultato di una precisa omissione dell'Esecutivo cantonale e ciò non può in nessun modo essere di pregiudizio per la ricorrente. Per gli stessi motivi il Consiglio di Stato non può nemmeno affermare che tutti gli errori siano stati corretti. Pur cosciente di quanto accaduto, infatti, non si è minimamente prodigato per escludere che analoghe irregolarità si siano prodotte in altri Comuni, limitandosi a constatare che non sono avvenute notificazioni di altre schede. Visto quanto è accaduto il Consiglio di Stato avrebbe quanto meno dovuto interpellare i Comuni chiedendo di fare una verifica, ciò che non ha fatto.

Il Consiglio di Stato omette poi di considerare che, proprio in quanto trattasi del ritrovamento di 17 buste per il voto per corrispondenza, non vi è neppure certezza che queste siano state consegnate alla Cancelleria comunale nel termine fissato e non siano invece state consegnate dopo la chiusura dei seggi. Ciò detto, mal si comprende come possa il Consiglio di Stato affermare che nel caso specifico gli errori siano stati corretti.

2.3. Per quanto attiene invece alla legislazione e giurisprudenza del Canton Ginevra, che non vincola in alcun modo questo Gran Consiglio, va detto che l'Esecutivo ginevrino ha proceduto al riconteggio pur ritenendo di non esservi tenuto, in quanto lo scopo perseguito dalle norme cantonali e federali applicabili è proprio quello di rasserenare la popolazione sul fatto che il risultato delle urne è assolutamente corretto e incontestabile. Ciò in quanto si può vincere, o perdere, anche per un solo voto. Con il riconteggio non si tratta quindi di ribaltare un risultato bensì di rassicurare le cittadine e i cittadini sul fatto che la democrazia e il diritto di voto sono amministrati in maniera esemplare, cioè in modo tale da non lasciare dubbi o sospetti in un ambito fondamentale per la società. Dubbi e sospetti che risultano assai perniciosi, poiché capaci di minare le basi stesse del nostro sistema democratico.

Il fatto che 17 votanti non siano stati registrati al momento del voto, ma solo successivamente, a urne chiuse e a spoglio avvenuto, costituisce quindi un sufficiente indizio di irregolarità per ammettere la necessità di procedere a un riconteggio.

3.

- 3.1** Ne consegue che il ricorso deve essere accolto con contestuale annullamento della proclamazione dei risultati della votazione cantonale del 12 febbraio 2017 sull'oggetto "Protezione giuridica degli animali (modifica costituzionale)". È quindi ordinato un nuovo conteggio dei voti e una nuova verifica delle schede nulle sulla base dei quali verrà pubblicata una nuova proclamazione del risultato della votazione. L'incarto è quindi rinviato al Consiglio di Stato per i propri incumbenti.
- 3.2** Per prassi consolidata, nelle procedure ricorsuali dinanzi ai Parlamenti, segnatamente all'Assemblea federale e al Gran Consiglio, non si riscuotono spese né si assegnano ripetibili. Al riguardo, la LPAm ora in vigore non ha voluto mutare tale regime. Le richieste di indennità per ripetibili non possono quindi trovare accoglimento.

Per questi motivi,

su proposta della minoranza della Commissione delle petizioni e dei ricorsi,

d e c i d e :

1. Il ricorso è accolto.
 - 1.1. La proclamazione dei risultati della votazione cantonale del 12 febbraio 2017 sull'oggetto "Protezione giuridica degli animali (modifica costituzionale)" è annullata.
 - 1.2. È ordinato il riconteggio delle schede di voto nonché il riesame delle decisioni relative alle schede ritenute nulle.
 - 1.3. Gli atti sono trasmessi al Consiglio di Stato per i suoi incumbenti.
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