Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
	20 settembre 2018	CANCELLERIA DELLO STATO

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 17 ottobre 2017 presentata nella forma generica da Luigina La Mantia e cofirmatari "Creare una chiara base legale che regoli il secondo conteggio delle schede di voto"

(v. risoluzione governativa n. 5718 del 20 dicembre 2017)

1. LA RICHIESTA DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa parlamentare generica è stata presentata subito dopo il dibattito in aula sul ricorso di Tamara Merlo contro la proclamazione dei risultati della votazione cantonale del 12 febbraio 2017 concernente la modifica costituzionale "Per una maggiore protezione giuridica degli animali"[1], il cui scarto tra i "sì" e i "no" è stato di sole 35 schede (pari allo 0.036% su un totale di 95'951 schede computabili); essa chiede sostanzialmente al Consiglio di Stato di inserire nella Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP), «*sull'esempio dei Cantoni Grigioni e Sciaffusa*», una norma «*che regoli in modo chiaro le circostanze nelle quali bisogna procedere al nuovo conteggio delle schede di voto*».

A detta dell'iniziativista esiste un problema insito nel sistema (vuoto legislativo), che occorre correggere attraverso l'introduzione di un secondo conteggio nel caso di un risultato molto risicato, da eseguire d'ufficio, quindi senza la necessità di dimostrare irregolarità o di avere indizi concreti di un conteggio errato o di un comportamento illegale da parte degli organi competenti. A detta dell'iniziativista, si tratta di una soluzione di buon senso, poiché considera che degli errori si possono sempre compiere e nel contempo non costituisce in alcun modo, essendo appunto un riconteggio (secondo conteggio) d'ufficio, un atto di sfiducia nei confronti degli uffici elettorali.

I promotori dell'atto parlamentare sono dell'idea che un riconteggio – nel caso di un «*esito di voto molto risicato (nei Cantoni Grigioni e Sciaffusa, ad esempio, indicano la soglia dello 0.3% di scarto come discriminante per procedere al riconteggio)*» – dovrebbe avvenire d'ufficio, evitando qualsiasi ambiguità verso le varie autorità preposte alle operazioni di spoglio.

[1] Il ricorso dell'11 marzo 2017 presentato da Tamara Merlo è stato respinto dal Gran Consiglio in data 16 ottobre 2017 (seduta n. XIV anno parlamentare 2017/2018), approvando il rapporto di maggioranza (progetto di decisione) di Fabio Schnellmann per la Commissione delle petizioni e dei ricorsi, che appunto ne chiedeva il respingimento (rapporto di minoranza, favorevole al ricorso, di Maristella Patuzzi).
La decisione parlamentare è stata impugnata il 27 novembre 2017 davanti al Tribunale federale (incarto n. 1C_651/2017), il quale ha concluso per l'inammissibilità del ricorso, trasmettendolo «*per trattazione*» al Tribunale cantonale amministrativo.

2. L'EVOLUZIONE RECENTE DELLA SITUAZIONE POLITICO-GIURIDICA

Si ripercorrono qui di seguito le principali tappe giuridiche della questione del secondo conteggio o riconteggio.

Una sentenza del Tribunale federale del 2009 (DTF 136 II 132) ha decretato che l'elettore ha il diritto di ricorrere e di esigere, a livello nazionale, un riconteggio dei voti quando lo scarto tra i "sì" e i no risulta "molto ristretto"; secondo tale sentenza, un risultato "molto stretto" di una votazione deve essere trattato come una "irregolarità" ai sensi dell'art. 77 cpv. 1 lett. b) Legge federale sui diritti politici (LDP) concernente i ricorsi («*Il ricorso al governo cantonale è ammissibile per: […] irregolarità riguardanti le votazioni*»).

Nel settembre 2014 l'Assemblea federale ha approvato una sostanziale modifica della LDP, stabilendo tra l'altro, all'art. 13 cpv. 3, che «*in caso di risultato molto risicato si procede a un riconteggio dei voti soltanto se sono state rese verosimili irregolarità che, per genere ed entità, sono state in grado di influire essenzialmente sull'esito a livello federale*».

Infine, il 19 agosto 2015 il Tribunale federale, esprimendosi su un ricorso contro il risultato di una votazione popolare federale, si è per così dire adeguato alla volontà delle Camere federali, statuendo che un risultato "molto stretto" di una votazione federale non dà di per sé diritto a un riconteggio. In base a questa nuova sentenza (DTF 141 II 297), un obbligo di riconteggio di risultati molto stretti di elezioni e votazioni deducibile direttamente dall'art. 34 cpv. 2 Cost. («*La garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto*») 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. L'art. 77 cpv. 1 lett. b LDP deve pertanto essere interpretato nel senso che un diritto generale e incondizionato al riconteggio di un risultato molto stretto di una votazione federale sussiste soltanto qualora ulteriori e seri indizi mostrino che lo spoglio non è avvenuto in maniera corretta.

3. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 103 cpv. 2 LGC, ha preso posizione sull'atto parlamentare con la risoluzione governativa n. 5718 del 20 dicembre 2017.

Il Governo precisa innanzitutto che la più recente giurisprudenza del Tribunale federale non impone di effettuare un secondo conteggio delle schede, a meno che vi siano «*seri indizi*» di irregolarità o errori non corretti d'ufficio (sentenza del 19 agosto 2015, DTF 141 II 297). Questo approccio è stato del resto stabilito dopo che l'Assemblea federale – mediante l'introduzione, il 26 settembre 2014, dell'art. 13 cpv. 3 LDP – ha formulato in modo esplicito la sua volontà di non ammettere il secondo conteggio qualora non siano rese verosimili irregolarità.

Il Consiglio di Stato ricorda inoltre che i «*Cantoni hanno certamente la facoltà di introdurre una norma che preveda il secondo conteggio dei voti nel caso di risultati con uno scarto di voti ridotto e spetta a loro stabilire quanto deve essere risicato il risultato per ordinare il riconteggio*». Esso non ritiene però vi sia la necessità di ordinare un secondo conteggio dei voti nel caso di risultati risicati «*quando non vi sono indizi di irregolarità*». La conferma dell'impostazione vigente non impedisce comunque al Governo, quale autorità di accertamento dei risultati, di «*ordinare un nuovo conteggio dei voti quando reputa che vi possano essere degli errori e delle altre irregolarità che gli impediscano di riconoscere i*

risultati senza ulteriori verifiche»; anzi, esso «*ha la responsabilità di accertare i risultati corretti che rispecchiano la reale volontà dei cittadini*» e deve quindi «*ordinare delle ulteriori verifiche o un secondo conteggio generale se ha dei dubbi sulla correttezza dei risultati*».

In conclusione il Consiglio di Stato, reputando che la legislazione in vigore sia sufficientemente adeguata per «*tutelare pienamente il rispetto della volontà popolare*», invita a respingere l'atto parlamentare in oggetto. Del resto, «*i gruppi politici e i comitati costituitisi per sostenere o avversare un oggetto sottoposto al voto dispongono degli strumenti per vigilare sulle operazioni di voto e di spoglio, designando i loro delegati che hanno il diritto di partecipare alle attività degli uffici elettorali […]. Essi hanno inoltre la facoltà di rilevare irregolarità, di chiedere rimedio all'ufficio elettorale e di far figurare nel verbale dell'ufficio elettorale le osservazioni e i reclami*».

4. LA POSIZIONE DELLA MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE

La maggioranza della Commissione condivide appieno le argomentazioni contrarie del Consiglio di Stato, esplicitate nella risoluzione governativa n. 5718 del 20 dicembre 2017, in particolare il fatto che, secondo la più recente giurisprudenza del Tribunale federale (sentenza del 2015, DTF 141 II 297), l'obbligo di eseguire un nuovo conteggio presuppone comunque la presenza di chiare irregolarità. Più precisamente, 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*» (DTF141 II 297 regesto e consid. 5.4).

Non vi è del resto da dimenticare che tutti i Cantoni che prevedono, in modo più o meno dettagliato, nella loro legislazione un secondo conteggio, hanno introdotto simili norme prima del cambiamento giurisprudenziale effettuato in tale ambito da parte del Tribunale federale, quale adeguamento alla volontà politica espressa chiaramente dalle Camere federali.

Oltre a queste considerazioni di principio, la maggioranza commissionale ritiene, a titolo di premessa generale, che l'errore sia umano e che esso possa sempre accadere, indipendentemente che si tratti un primo o di un secondo conteggio. L'idea secondo cui quest'ultimo avverrebbe in maniera meno erronea non è pertanto altro che una finzione.
La maggioranza della Commissione evidenzia poi alcune importanti difficoltà pratiche – emerse durante l'audizione del 1° febbraio 2018 con i rappresentanti del Cantone e dei Comuni – che un secondo conteggio (o riconteggio) comporterebbe.

Nel caso di un eventuale riconteggio centralizzato nell'ambito delle votazioni – al di là del fatto che si tratterebbe di una sorta di verifica da parte dell'autorità superiore sull'operato degli uffici elettorali comunali, di cui la maggioranza commissionale si fida pienamente – bisognerebbe allestire una macchina per lo spoglio tutt'altro che semplice:

- innanzitutto si dovrebbe organizzare il trasporto a Bellinzona delle urne di tutti i Comuni, con le complicazioni del caso e un crescente rischio di compiere errori;
- il sistema di lettura ottica in dotazione a Bellinzona funziona esclusivamente per le schede delle elezioni; gli scanner, come avviene per il sistema del Lotto, riconoscono il tasso di riempimento della casella ma non sono parametrizzati – né parametrizzabili – per leggere il "sì" o il "no". Lo spoglio dovrebbe quindi avvenire manualmente; ebbene, con un tasso di partecipazione del 50%, le schede sono indicativamente 110'000. Più è

alto il numero di persone più si fa in fretta, però con maggiori difficoltà a controllare che le operazioni siano svolte correttamente; con un numero ridotto di persone, per contro, i tempi per il riconteggio si allungherebbero notevolmente, e il rischio di possibili errori aumenterebbe a seguito dell'impegno richiesto a livello visivo nel contare le schede.

Anche nel caso in cui il secondo conteggio delle schede di un oggetto in votazione fosse eseguito dai Comuni si incontrerebbero non pochi problemi pratici, a maggior ragione se questo dovesse essere fatto il medesimo giorno; infatti occorrerebbe chiedere alle persone impegnate ai seggi sin dalla mattina nelle operazioni di spoglio di rimanere a disposizione fintantoché non diventano noti i risultati complessivi a livello cantonale. Qualora un secondo conteggio fosse effettivamente necessario, una possibile alternativa è che i Comuni dovrebbero aspettare le direttive della Cancelleria dello Stato su come organizzarsi e su come procedere. Non si riconvocherebbe più lo stesso numero di persone impiegate per lo spoglio, dato che si tratterebbe di ricontare le schede di un solo oggetto. Dal profilo organizzativo bisognerebbe comunque fare in modo di disporre esattamente dei medesimi elementi presenti per lo spoglio, vale a dire locali adeguati dove eseguire con sicurezza e massima attenzione il riconteggio, uffici elettorali, delegati dei partiti e/o dei comitati, ecc.

Infine la maggioranza della Commissione, come il Consiglio di Stato, ritiene che le normative vigenti siano perfettamente in grado di garantire l'espressione del voto nella sua massima trasparenza e certezza. A tal proposito, alla maggioranza commissionale preme precisare, anche con una certa nota di autocritica, che la responsabilità del controllo sulle operazioni di spoglio spetta, come stabilito dalla legislazione, ai delegati designati dai comitati o dai gruppi politici. A volte questo avviene non nei termini partecipativi auspicati, ed è un vero peccato, perché sono indubbiamente le figure più indicate per controllare le operazioni di spoglio e di messa in sicurezza del materiale di voto, senza dimenticare che queste figure rappresentano i garanti nei confronti dei funzionari che svolgono questo tipo di lavoro.

5. CONCLUSIONE

Per i motivi esposti nei capitoli 3 ("La posizione del Consiglio di Stato") e 4 ("La posizione della maggioranza della Commissione") del presente rapporto, la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare generica di Luigina La Mantia volta a creare una chiara base legale che regoli il secondo conteggio delle schede di voto.

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Marcello Censi, relatore
Agustoni - Bacchetta-Cattori - Brivio -
Celio - Filippini - Gianella -
Ortelli - Viscardi (con riserva)

Allegato:

- risoluzione governativa n. 5718 del 20 dicembre 2017.