

Rapporto di minoranza

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 MINORANZA DELLA COMMISSIONE

4.1 Premessa: funzionamento del flusso (vari passaggi) del materiale di voto tra Comuni e Cantone durante e dopo le operazioni di spoglio, sia in ambito di votazioni sia in ambito di elezioni

Innanzitutto, al fine di contestualizzare la questione oggetto del presente rapporto, pare importante capire qual è il flusso del materiale di voto dall'inizio alla fine delle operazioni elettorali. Occorre infatti dire che esistono vari tipi di scrutini che seguono vie diverse, a dipendenza che si tratti di votazioni o di elezioni.

Circa le votazioni cantonali e federali, il materiale di voto (opuscolo informativo, schede di voto, ecc.) è allestito dal Cantone rispettivamente dalla Confederazione e consegnato ai Comuni, ai quali spetta poi il compito di imbustarlo e di spedirlo agli aventi diritto di voto, tendendo conto della finestra temporale imposta dalla legislazione. Non appena i cittadini cominciano a votare per corrispondenza, le buste pervengono ai singoli Comuni, che le contano man mano che arrivano e le depositano in un luogo sicuro; nei giorni precedenti la domenica del voto essi registrano i nominativi di chi ha votato, ovviamente lasciando chiuse le buste interne contenenti le schede. La domenica mattina delle votazioni si procede con l'apertura di queste ultime e, dalle ore 12:00, si esegue lo spoglio delle schede. Una volta concluse le operazioni di spoglio, i Comuni comunicano mediante apposito applicativo informatico i relativi risultati, i quali sono pubblicati in tempo praticamente reale. Il materiale di voto, comprese le carte di legittimazione, è custodito dai Comuni in modo sicuro dall'inizio alla fine delle operazioni elettorali (in casseforti, armadi o locali appositi) – ciò a tutela della segretezza del voto e per evitare qualsivoglia problema (manomissioni o altro) – e tenuto a disposizione del Consiglio di Stato in caso di necessità; esso è conservato dai Comuni fintantoché il Cantone (votazioni cantonali) o la Confederazione (votazioni federali) danno l'autorizzazione alla sua distruzione.

Per quanto attiene alle elezioni cantonali e comunali, la differenza consiste nel fatto che la domenica alle ore 12:00 le schede, dopo essere state contate a livello comunale, vengono inserite in apposite cassette e trasmesse al Cantone per le operazioni di spoglio, che hanno luogo la domenica pomeriggio e durante la giornata di lunedì. In questo caso, il materiale di voto è conservato dal Cantone, sotto chiave e sempre nelle cassette, in un deposito del Servizio dei diritti politici.

Circa le elezioni federali, lo spoglio è eseguito a livello comunale mediante l'ausilio di un applicativo informatico, al termine del quale le schede vengono trasmesse al Cantone e conservate sempre nel deposito del Servizio dei diritti politici.

Il Cantone conserva le schede fino alla crescita in giudicato dei risultati; dopo la crescita in giudicato dei risultati le schede (e la loro copia elettronica) vengono distrutte.

4.2 Considerazioni di merito a favore del secondo conteggio in caso di appuntamenti elettorali con risultati "molto risicati"

La minoranza commissionale aderisce alla richiesta di principio avanzata dall'iniziativa parlamentare generica di Luigina La Mantia, condividendo pienamente la constatazione secondo cui nella legislazione cantonale, diversamente da quella vigente in altri Cantoni², esiste un vuoto relativamente alle «*situazioni di esiti di voto molto risicati*». È finalmente giunto il momento di porre rimedio a questa lacuna, con l'introduzione di una norma volta a «*regolare le circostanze nelle quali bisogna procedere al nuovo conteggio delle schede di voto*».

Attualmente, per eventualmente giungere a un riconteggio, occorre presentare ricorso successivamente a più autorità (Gran Consiglio, Tribunale cantonale amministrativo e/o Tribunale federale)³, fermo restando che, secondo la più recente giurisprudenza del Tribunale federale (sentenza del 2015), per far sì che a un ricorso di questo tipo venga dato seguito, le autorità ricorsuali devono constatare «*un indizio concreto di un conteggio errato o di un comportamento illegale degli organi competenti*». Come giustamente sottolinea l'iniziativista, un suo accoglimento diventerebbe pertanto «*una sorta di "voto di sfiducia" verso le autorità comunali competenti, in particolare verso gli uffici elettorali*». **"Voto di sfiducia" che la minoranza della Commissione vuole per l'appunto evitare, introducendo una norma che fissa un limite percentuale definito.**

Il Consiglio di Stato, nella risoluzione governativa n. 5718 del 20 dicembre 2017, espone la situazione di alcuni Cantoni in cui già esiste una base legale «*per ordinare un secondo conteggio qualora la differenza dei voti favorevoli e contrario sia esigua*», aggiungendo che i Cantoni hanno «*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*». La minoranza della Commissione trova che gli esempi più significativi siano quelli dei Cantoni Sciaffusa e, soprattutto, Grigioni, nei quali è previsto che il secondo conteggio avvenga d'ufficio quando la differenza tra i "sì" e i "no" risulta inferiore allo 0.3% delle schede di voto valide.

Nel dibattito commissionale sono emersi dubbi circa il fatto che un secondo conteggio avverrebbe effettivamente in maniera meno erronea rispetto al primo. Su questo aspetto il Tribunale federale si è pronunciato chiaramente: nel secondo conteggio – dato che riguarda un solo oggetto ed è effettuato con un'attenzione accresciuta, trattandosi appunto di un secondo conteggio, e per di più senza stringenti obblighi di tempo – la possibilità di commettere errori diminuisce. Invece il primo conteggio avviene normalmente in presenza di più oggetti posti in votazione; nel caso della votazione del 12 febbraio 2017 sulla

² Cfr. il documento "Riconteggio dei voti: giurisprudenza del Tribunale federale e un confronto intercantonale a livello legislativo", allegato al presente rapporto.

³ Nell'ambito dell'esame del messaggio n. 7185 (20 aprile 2016) "Revisione della Legge sull'esercizio dei diritti politici", la Commissione speciale Costituzione e diritti politici, su proposta del Consiglio di Stato, ha discusso a lungo di un'eventuale revisione delle procedure di ricorso in materia elettorale. L'esito di queste discussioni sarà prossimamente sottoposto al plenum per decisione.

modifica costituzionale "Per una maggiore protezione giuridica degli animali", ve ne erano addirittura sette (quattro oggetti cantonali e tre federali); pertanto il fatto di ricontare solo le schede di un singolo oggetto costituisce già di per sé una garanzia di un conteggio più ordinato e attento.

Il secondo conteggio significa semplicemente che si dà la garanzia ai cittadini che l'espressione del loro voto è presa con la massima serietà, questo perché – è inutile negarlo – ai seggi si lavora seriamente, ma anche con una certa frenesia poiché si fa a gara a fornire il prima possibile i risultati. In altre parole, la ratio di questa proposta legislativa è quella di garantire l'espressione del voto nella sua massima trasparenza e certezza, in ottemperanza all'art. 34 cpv. 2 Cost.

Più concretamente, la minoranza della Commissione ritiene che un possibile esempio di norma da seguire – tenendo ovviamente conto delle differenze esistenti a livello di organizzazione istituzionale tra le due realtà cantonali – possa essere quello vigente nel Cantone Grigioni, ossia l'art. 43 della [Legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni](#) (concernente appunto il secondo conteggio), che recita:

¹Se la differenza dei voti ottenuti dall'ultima persona eletta e dalla prima non eletta rispettivamente tra i sì e i no nel risultato complessivo provvisorio di una elezione o votazione ammonta a meno dello 0.3 per cento delle schede di voto valide consegnate, deve essere eseguito d'ufficio un secondo conteggio.

²Per il resto, se sussistono indizi concreti di irregolarità, un secondo conteggio viene ordinato dal Governo in caso di elezioni e votazioni cantonali, dalla commissione amministrativa in caso di elezioni del tribunale regionale, nonché dal comitato regionale in caso di elezioni dei membri del Gran Consiglio e di votazioni in affari regionali.

³Il secondo conteggio può venire eseguito a livello centrale dalla Cancelleria dello Stato in caso di elezioni e votazioni cantonali, dal tribunale regionale rispettivamente dal comitato regionale in caso di elezioni e votazioni a livello regionale, oppure nei comuni su disposizione di questi uffici.

Tre sono le indicazioni vincolanti che la minoranza commissionale dà al Consiglio di Stato per la concretizzazione del principio difeso dall'atto parlamentare di Luigina La Mantia, beninteso se questo dovesse essere fatto proprio dal Parlamento cantonale:

- il secondo conteggio deve essere eseguito d'ufficio quando lo scarto tra i "sì" e i "no" è inferiore al limite percentuale definito, così da non porre alcun elemento di sfiducia nei confronti delle varie autorità preposte alle operazioni di spoglio;
- l'introduzione di una soglia bassa è giustificata, perché altrimenti bisognerebbe procedere con un numero eccessivo di secondi conteggi; lo scarto dello 0.3%, adottato dai Cantoni Sciaffusa e Grigioni, parrebbe essere una soluzione molto equilibrata;
- per le votazioni, il secondo conteggio dovrebbe possibilmente avvenire attraverso uno spoglio centralizzato, comunque da eseguire manualmente, visto che, come emerso durante l'audizione del 1° febbraio 2018 con i rappresentanti del Cantone e dei Comuni, gli scanner utilizzati in occasione delle elezioni non sono in grado di "leggere" le schede per le votazioni. Si tratterebbe in buona sostanza di convocare a livello centralizzato le persone per il secondo conteggio, così come le dovrebbero chiamare i Comuni se questa operazione fosse compiuta sul piano comunale. Il loro numero sarebbe ovviamente inferiore; bisognerebbe trovare un giusto numero per non affaticare eccessivamente chi esegue il secondo conteggio, ma nel contempo anche per non prolungare all'infinito le operazioni.

Per le elezioni, anche per quelle comunali, il problema non si pone, dato che lo spoglio ha luogo già oggi in maniera centralizzata a Bellinzona (tramite scansione delle schede).

Vi è un ulteriore elemento vincolante, e cioè che l'eventuale norma di attuazione dovrà essere elaborata nell'ambito dell'evasione del messaggio n. 7185 concernente la revisione della LEDP, quindi in tempi molto ristretti e senza un apposito messaggio. Sebbene non conforme alla tempistica prevista dall'art. 103 cpv. 4 LGC – che dà sei mesi di tempo al Governo per elaborare il progetto previsto dall'iniziativa parlamentare generica dal momento della sua accettazione da parte del Gran Consiglio –, si tratta di una soluzione condivisa all'interno della Commissione per far sì che finalmente il progetto di revisione totale della LEDP possa vedere la luce.

5. CONCLUSIONE

Per i motivi sopraesposti e fermo restando il rispetto delle quattro indicazioni vincolanti formulate nel capitolo 4.2 del presente rapporto circa l'eventuale norma di attuazione, la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio ad accogliere la richiesta di principio contenuta nell'iniziativa parlamentare generica in esame.

Per la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Tamara Merlo, relatrice

Aldi - Bignasca - Ducry - Durisch -

Lepori - Pedrazzini - Petrini

Allegato:

- documento "Riconteggio dei voti: giurisprudenza del Tribunale federale e un confronto intercantonale a livello legislativo", gennaio 2018.