

Rapporto parziale di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7185 R1parz.	4 ottobre 2018	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 gli altri temi. 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 messaggio apposito.

Per ragioni d'organizzazione e di tempistica dei lavori relativi a detto oggetto, la Commissione ha invece poi deciso di portare in aula le due iniziative parlamentari di Lara Filippini prima del messaggio n. 7185, in modo tale che il Gran Consiglio potesse esprimersi al riguardo. Nel caso di una loro approvazione, l'obiettivo è 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, a beneficio dei cittadini.

A detta dell'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);
- 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);
- due termini di ricorso, vale a dire tre giorni (atti della procedura preparatoria) e 15 giorni (risultati delle votazioni e delle elezioni).

A fronte di questa situazione vigente, definita «*obbiettivamente assai complessa*», l'iniziativista 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, ovvero 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 di ricorso 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 ma 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 di 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 MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE

La maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici aderisce pienamente alla posizione del Consiglio di Stato, volta a confermare l'impostazione presentata nel messaggio n. 7185 riguardante la revisione della LEDP ed esposta nel capitolo precedente del rapporto, in primis il fatto di non più prevedere il Gran Consiglio quale autorità di ricorso in caso di ricorsi contro i risultati delle votazioni e delle elezioni. In effetti la trattazione di ricorsi di questa natura da parte del Parlamento è problematica perché la sua organizzazione e le sue procedure interne non si addicono veramente all'istruzione e alla decisione di una causa. Ciò si è manifestato in modo evidente nella procedura di ricorso contro il risultato della votazione cantonale del 23 settembre 2012 sul decreto legislativo concernente lo stanziamento di un credito per la progettazione definitiva delle opere relative al semisvincolo N2 e del posteggio d'attestamento a Bellinzona.

La posizione della maggioranza commissionale diverge del resto da quella della minoranza solo su un punto, e cioè la questione delle autorità di ricorso:

- la versione del Consiglio di Stato – appoggiata appunto dalla maggioranza commissionale – propone (fermo restando che il Gran Consiglio non è più previsto quale autorità di ricorso) che eventuali ricorsi contro le decisioni di prima istanza del Consiglio di Stato (compreso l'Ufficio cantonale di accertamento) siano da interporre direttamente al Tribunale federale (il ricorso contro le decisioni di autorità comunali

deve invece prima essere inoltrato al Tribunale cantonale amministrativo, conformemente alla situazione attuale);

- la versione degli atti parlamentari di Lara Filippini, i quali chiedono che si passi sempre dal Tribunale cantonale amministrativo prima di semmai rivolgersi al Tribunale federale, ciò anche nei casi in cui non si è strettamente obbligati a farlo (cioè le decisioni di prima istanza del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato).

È importante rilevare che, diversamente da quanto affermato nell'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!", la recente sentenza del Tribunale federale in materia di secondo conteggio dei voti di una votazione¹ non formula, come precisa giustamente il Consiglio di Stato nella risoluzione governativa n. 2175 del 16 maggio 2018, un «*invito al Cantone Ticino a introdurre un rimedio giuridico cantonale in materia di votazioni e di elezioni ma ricorda quali sono le possibilità a disposizione dei Cantoni: "secondo Il diritto federale i Cantoni sono liberi di prevedere o meno un rimedio di diritto cantonale: qualora lo istituiscano, l'ultima istanza di ricorso, conformemente all'art. 88 cpv. 2 primo periodo LTF, dev'essere tuttavia un tribunale" (sentenza n. 1C_651/2017 del 9 marzo 2018 del Tribunale federale, consid. 2.6)*».

Infatti la [Legge sul Tribunale federale](#) (LTF) stabilisce, più precisamente all'art. 88, che in materia di diritti politici è consentito eccezionalmente di interporre ricorso diretto al Tribunale federale senza passare da un'autorità giudiziaria cantonale superiore, questo a condizione che il ricorso riguardi atti emanati dal Legislativo cantonale o dall'Esecutivo cantonale, quindi atti di prima istanza. La giurisprudenza del Tribunale federale ha chiarito che questa eccezione non vale per le decisioni prese da Governo e Gran Consiglio su ricorso.

Riassumendo:

- le decisioni di prima istanza di Consiglio di Stato e Gran Consiglio sono impugnabili direttamente al Tribunale federale;
- le decisioni di queste autorità prese su ricorso devono passare prima dal Tribunale cantonale amministrativo.

La versione del Governo si adegua pertanto perfettamente alla LTF e alla giurisprudenza del Tribunale federale. Questa versione, fatta propria dalla maggioranza commissionale, consente di chiudere più rapidamente la procedura ricorsuale - si evita una tappa, ovvero il Tribunale cantonale amministrativo e si va immediatamente innanzi al Tribunale federale -, elemento fondamentale, questo, in ambito di elezioni e votazioni.

Simile impostazione è del resto chiaramente sostenuta anche dallo stesso Tribunale cantonale amministrativo. Interpellato al riguardo dalla Commissione speciale Costituzione e diritti politici, esso ha concluso come «*la soluzione preconizzata dal messaggio che dichiara definitive sul piano cantonale le decisioni sui risultati adottate dall'Ufficio cantonale di accertamento e dal Consiglio di Stato, conformemente a quanto permesso dall'art. 88 cpv. 2 LTF, è da preferirsi, siccome da un lato non aggrava ulteriormente il Tribunale cantonale amministrativo e dall'altro fa sì che in caso di contestazioni spetti poi unicamente alla nostra Corte suprema pronunciarsi sulle medesime*».

¹ 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 volta a introdurre una maggiore protezione giuridica degli animali.

5. CONCLUSIONE

Per i motivi sopraesposti, la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio a respingere 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!".

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Fabio Bacchetta-Cattori, relatore
Agustoni - Censi - Ducry - Durisch -
Gianella - Käppeli - Lepori - Pedrazzini