Urteilskopf

138 II 5

2. Estratto della sentenza della I Corte di diritto pubblico nella causa F. contro Consiglio di Stato del Cantone Ticino (ricorso in materia di diritto pubblico) 1C_520/2011 del 23 novembre 2011

Regeste (de):
Art. 16 ff. und 77 Abs. 1 lit. c BPR, Art. 34 BV; Anspruch auf Nachzählung im Falle von Stimmengleichheit anlässlich der Wahl des Nationalrats im Proporzverfahren.

Die in BGE 136 II 132 begründete Rechtsprechung, wonach ein sehr knappes Ergebnis in einer eidgenössischen Volksabstimmung eine "Unregelmässigkeit" im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR darstellt und Anspruch auf eine Nachzählung einräumt, ist auf die Wahl des Nationalrats im Proporzverfahren nicht anwendbar (Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR), weil das Verfahren von Dringlichkeit geprägt und im Einzelnen vom BPR detailliert geordnet wird (E. 2 und 3). Regeste b

Regeste (fr):
Art. 16 ss et 77 al. 1 let. c LDP, art. 34 Cst.; droit au recomptage en cas d'égalité des suffrages lors de l'élection au Conseil national selon le système proportionnel.

La jurisprudence établie par l' ATF 136 II 132 selon laquelle un résultat très serré d'une votation fédérale doit être traité comme une "irrégularité" au sens de l'art. 77 al. 1 let. b LDP, qui implique un recomptage, n'est pas applicable à l'élection au Conseil national selon le système proportionnel (art. 77 al. 1 let. c LDP) en raison du fait que cette élection, caractérisée par l'urgence, est réglée de manière précise dans la LDP (consid. 2 et 3). Regeste b

Regesto (it):
Art. 16 segg. e 77 cpv. 1 lett. c LDP, art. 34 Cost.; diritto al riconteggio in caso di parità di voti nell'ambito dell'elezione del Consiglio nazionale con il sistema di voto proporzionale.

La prassi istituita con la DTF 136 II 132, secondo cui un risultato molto stretto di una votazione federale dev'essere trattato come una "irregolarità" ai sensi dell'art. 77 cpv. 1 lett. b LDP, implicante il riconteggio, non è applicabile nel quadro dell'elezione del Consiglio nazionale secondo il sistema proporzionale (art. 77 cpv. 1 lett. c LDP), poiché questa elezione, caratterizzata dall'urgenza, è disciplinata in maniera assai precisa dalla LDP (consid. 2 e 3). Regesto b

Regeste b

Art. 11 VPR; Voraussetzungen einer Nachzählung.
Die Bundesgesetzgebung ordnet die Wahl des Nationalrats im Proporzverfahren in erschöpfender Weise; insbesondere ist die Frage, ob und wann eine Nachzählung vorzunehmen ist, in Art. 11 VPR geregelt. Die mit BGE 136 II 132 für Abstimmungen begründete Praxis ist in diesem Bereich nicht anwendbar (E. 4).
Sachverhalt ab Seite 6

A. Il 23 ottobre 2011 hanno avuto luogo le elezioni per il rinnovo del Consiglio nazionale per la legislatura 2011-2015. Nel Cantone Ticino l'elezione avviene con il sistema proporzionale a circondario unico. I candidati Monica Duca Widmer e Marco Romano della lista n. 7 del Partito Popolare Democratico e Generazione Giovani hanno ottenuto il medesimo numero di voti, ossia 23'979: uno solo dei due candidati poteva nondimeno essere eletto.

B. In un bollettino stampa del 25 ottobre 2011, il Governo cantonale, richiamate le norme vigenti in materia (art. 43 cpv. 3 e art. 20 della legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976 [LDP; RS 161.1]e art. 11 della relativa ordinanza del 24 maggio 1978 [ODP; RS 161.11]) e la nuova giurisprudenza del Tribunale federale in materia di riconteggio dei voti nel quadro di votazioni (DTF 136 II 132), ritenendola non applicabile in materia di elezioni, ha informato di non ricontare i voti e, rinunciato all'opzione del sorteggio manuale e convalidata la procedura di sorteggio automatico, ha rilevato che l'esito dello stesso è stato favorevole alla candidata Monica Duca Widmer.

C. Con ricorsi del 26/28 ottobre 2011, l'avvocato F. ha impugnato il comunicato stampa. Mediante due decisioni del 7 novembre 2011, il Consiglio di Stato li ha respinti.



D. Avverso queste decisioni, l'11 novembre 2011 F. presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale. Chiede, in via principale, di annullare le decisioni impugnate e di ordinare una nuova elezione; in via subordinata, di ordinare un nuovo conteggio dei voti e una nuova verifica delle schede nulle; in via ancor più subordinata, di annullare lo scrutinio limitatamente all'elezione di Monica Duca Widmer e di procedere a un nuovo sorteggio.

E. La Cancelleria federale non formula proposte di giudizio. Il Governo cantonale, sottolineando le differenze esistenti tra una votazione e un'elezione, propone di respingere il ricorso in quanto ammissibile. Nella replica del 21 novembre 2011 il ricorrente si riconferma nelle proprie tesi e conclusioni. Il Tribunale federale, accertata nella fattispecie l'assenza di sospetti concreti riguardo all'esattezza dei risultati dei comuni, ha respinto il ricorso per quanto concerne il riconteggio, mentre lo ha accolto limitatamente al sorteggio, rinviando al riguardo alla parallela sentenza DTF 138 II 13. (riassunto)

Erwägungen

Dai considerandi:

2.

2.1 Il ricorrente, ricordate la parità dei voti tra i due citati candidati e la differenza di 51 (recte 58) voti tra i candidati del partito liberale radicale ticinese Giovanni Merlini e Fulvio Pelli, dei quali non contesta tuttavia l'elezione, critica il fatto che il Governo cantonale, non applicando la prassi istituita con la DTF 136 II 132, non ha ordinato un riconteggio dei voti. Al riguardo, in maniera del tutto generica, egli accenna semplicemente alla circostanza che la dottrina e le legislazioni cantonali citate in detta sentenza non opererebbero una distinzione fra votazioni ed elezioni e che l'applicazione della prassi istituita con il richiamato giudizio si giustificherebbe, perché l'eletto deve poi rappresentare il cittadino in tutta una serie di decisioni.

2.2 Al proposito giova ricordare che la libertà di voto e di elezione garantisce al cittadino elettore che siano riconosciuti solo i risultati elettorali corrispondenti in modo affidabile e non falsato alla volontà dell'elettore liberamente espressa (art. 34 cpv. 2 Cost.; DTF 137 I 200 consid. 2.1; DTF 136 I 352 consid. 2, DTF 136 I 376 consid. 4.1; DTF 135 I 19 consid. 2.1). Sulla base di questa garanzia, ogni cittadino elettore che adempie i requisiti all'uopo stabiliti e conformi alla Costituzione deve poter



partecipare come candidato o elettore su un piano di pari opportunità rispetto a ogni altro cittadino elettore o candidato. Il diritto costituzionale federale impone che nel quadro di uno spoglio l'autorità incaricata di procedervi deve contare con cura e diligenza i suffragi, garantire la regolarità del conteggio, nonché la corretta determinazione dei risultati dello scrutinio (DTF 131 I 442 consid. 3.1 e 3.3).

2.3 Il Governo cantonale ha ritenuto, senza tuttavia esprimersi oltre, che la nuova giurisprudenza istituita con la DTF 136 II 132, concernente una votazione, non è applicabile nell'ambito di un'elezione federale. Nella risposta, esso rileva che qualora la DTF 136 II 132 avesse imposto un obbligo sistematico di riconteggio anche nell'ambito delle elezioni in esame, l'amministrazione federale avrebbe certamente proposto una modifica dell'art. 43 cpv. 3 LDP, nel senso che in caso di parità di voti, prima di procedere a un sorteggio, sarebbe necessario effettuare una riconta. Aggiunge che detta prassi non può applicarsi alle elezioni, poiché imporrebbe, soprattutto nelle elezioni comunali in piccoli comuni dove i risultati sono spesso molto serrati, di procedere ogni volta a un riconteggio.

2.4 L'esecutivo cantonale espone che nell'ambito di elezioni, il voto non si limita all'apposizione di una crocetta accanto al nome dei candidati, per cui i singoli uffici elettorali usufruiscono di un maggior potere d'apprezzamento riguardo all'interpretazione delle schede elettorali, in particolare circa la loro validità. Al suo dire, un riconteggio implicherebbe pertanto una sostituzione di questo potere d'apprezzamento dagli uffici elettorali del Comune a quello del Cantone. L'assunto non regge, poiché in presenza di un risultato molto stretto un eventuale nuovo conteggio non deve aver luogo di regola su ricorso, bensì immediatamente dopo l'elezione, al più tardi il giorno seguente, per cui di massima potrebbe essere effettuato dai medesimi uffici elettorali. D'altra parte, un riconteggio centralizzato avrebbe il pregio di interpretare in maniera obiettiva e uniforme la validità delle schede elettorali.

2.5 Infine, il Governo cantonale adduce, a torto, che le considerazioni esposte nella DTF 136 II 132 sarebbero sostanzialmente formulate quali obiter dictum, poiché in quella causa non è stato ordinato un riconteggio. In effetti, l'invito al legislatore a disciplinare la protezione giuridica alle esigenze costituzionali e se del caso a regolare



espressamente il riconteggio, fissando semmai determinate differenze percentuali minime tra i sì e i no, costituisce una cosiddetta decisione incitativa (cfr. al riguardo DTF 136 I 352 consid. 5.2 pag. 364 in alto; DTF 131 I 74 consid. 6.1 pag. 85 in alto). La portata di questa sentenza, relativa ai risultati molto stretti tra il numero dei suffragi favorevoli e contrari nell'ambito di una votazione, non viene del resto relativizzata dal presente

giudizio, che concerne le elezioni con il sistema proporzionale.

3.

3.1 Nella DTF 136 II 132, emanata nel quadro di un ricorso concernente la votazione federale sui passaporti biometrici (art. 77 cpv. 1 lett. b LDP), il Tribunale ha stabilito un diritto al riconteggio in presenza di un risultato molto stretto. Nella fattispecie si tratta tuttavia di un'elezione ai sensi dell'art. 77 cpv. 1 lett. c LDP. In quella sentenza, esposta l'interpretazione storica che stava alla base della precedente giurisprudenza (consid. 2.2), è stato stabilito che un risultato molto stretto di una votazione dev'essere trattato alla stregua di una "irregolarità" ai sensi dell'art. 77 cpv. 1 lett. b LDP (consid. 2.4.2), pur precisando che se dal riconteggio fuoriuscisse nuovamente un siffatto risultato, ciò non costituirebbe da solo un motivo per un ulteriore conteggio, già per la maggiore diligenza con la quale verrebbe effettuato (consid. 2.4.3). Ha pure indicato, illustrando le differenti soluzioni adottate da determinati Cantoni, che nell'ambito di un riconteggio spetta in primo luogo al diritto cantonale stabilire sulla base di quali condizioni l'autorità competente deve ordinarlo e quando il singolo cittadino possa pretenderlo, ricordando che un obbligo di riconteggio può derivare, secondo la sua giurisprudenza, anche dall'art. 34 cpv. 2 Cost. (consid. 2.3.1-2.3.3 e rinvii).

3.2 Come rettamente ritenuto dal Governo cantonale e come si evince chiaramente dalla DTF 136 II 132, essa si riferisce unicamente e soltanto a votazioni: quando nella stessa si accenna a elezioni, si fa riferimento esclusivamente alle leggi cantonali (consid. 2.3.1) e in maniera generica, senza ulteriori precisazioni, alla dottrina. La distinzione operata in detta sentenza è corretta. In effetti, la LDP disciplina in maniera diversa le votazioni (art. 10 segg.) e l'elezione del Consiglio nazionale. La regolamentazione riguardo all'elezione con il sistema proporzionale (art. 21 segg. LDP) è assai precisa: indica segnatamente il numero e la designazione dei candidati, lo



stralcio dei nomi in soprannumero (art. 22 LDP), le candidature plurime (art. 27 LDP), la congiunzione di liste e la loro pubblicazione (art. 31 seg. LDP). Essa si diffonde, in particolare, sulle operazioni elettorali e di spoglio, ricordato che in tale ambito la Cancelleria federale allestisce una guida elettorale (art. 34 LDP) e che prima di ogni rinnovo integrale il Consiglio federale emana istruzioni completive, in particolare sullo spoglio, sul controllo delle schede e sulla determinazione dei risultati per Comune (art. 17 ODP). L'art. 35 LDP disciplina in maniera esaustiva il riempimento della scheda, segnatamente il panachage e il cumulo dei nomi di candidati, la trattazione dei suffragi di complemento (art. 37 LDP), nonché le schede e i suffragi nulli (art. 38 LDP). La LDP regola in maniera dettagliata anche la compilazione dei risultati sulla base dei processi verbali degli uffici elettorali e la prima ripartizione dei mandati tra le liste e quelle successive, nonché dei mandati fra le liste congiunte (art. 39-42 LDP), la proclamazione degli eletti e l'ordine di subentro, stabilendo che in caso di parità di voti decide la sorte (art. 43 LDP). Sono inoltre disciplinate le questioni dei mandati in soprannumero, l'elezione tacita e quella senza liste (art. 44-46 LDP).

3.3 Giova poi ricordare che la LDP regola in maniera compiuta anche la protezione giuridica, distinguendo tra il ricorso sulla votazione quello sull'elezione (art. 77 cpv. 1 lett. b e c LDP). La legislazione federale istituisce regole precise sulla trattazione di irregolarità, imponendo, per evidenti motivi di celerità, che se il governo cantonale dovesse accertarne d'ufficio o su ricorso l'esistenza, esso prende le necessarie disposizioni, se possibile prima della chiusura della procedura d'elezione o votazione (art. 79 cpv. 2 LDP). Esso può quindi procedere anche d'ufficio a un riconteggio, se accerta eventuali irregolarità, evitando in tal modo procedure ricorsuali. La legge federale concede inoltre espressamente al governo cantonale la facoltà di respingere eventuali ricorsi, senza esaminarli più approfonditamente, se accerta che il genere e l'entità delle irregolarità non sono in grado

di influire essenzialmente sull'esito della votazione o dell'elezione, esigenza istituita dal legislatore federale quale presupposto per uno spoglio ulteriore (art. 79 cpv. 2bis LDP; messaggio a sostegno di una modificazione parziale della LDP, FF 1993 III 359). Contrariamente alle votazioni, l'elezione del Consiglio nazionale è disciplinata in maniera dettagliata anche nella ODP, in particolare con una norma precisa e specifica riguardante il riconteggio. L'art. 11 ODP, decisivo nella fattispecie, dispone infatti che se vi è sospetto riguardo all'esattezza



del risultato di un Comune, l'ufficio elettorale del Cantone procede direttamente a un nuovo conteggio o ne incarica l'ufficio elettorale del Comune.

3.4 L'esame delle contestazioni nel quadro dell'elezione del Consiglio nazionale è caratterizzato dall'urgenza (sul tema vedi GEROLD STEINMANN, in Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2a ed. 2011, n. 6 e 7 ad art. 88 LTF). Al riguardo giova ricordare ch'esse avvengono, per il rinnovo ordinario, la penultima domenica di ottobre (art. 19 LDP) e la seduta costitutiva del neoeletto Consiglio nazionale si svolge il settimo lunedì seguente l'elezione, nella quale dev'essere dapprima accertata la validità delle nomine (art. 53 LDP). Questa tempistica, ricordato che dopo il rinnovo integrale del Consiglio nazionale (art. 175 cpv. 2 Cost.), all'inizio di dicembre hanno pure luogo le elezioni del Consiglio federale, alle quali dovrebbero ovviamente poter partecipare tutti i membri dell'Assemblea federale, mostra chiaramente che lo svolgimento di una nuova elezione può entrare in linea di conto soltanto quale ultima ratio. La procedura ricorsuale è infatti contraddistinta dall'urgenza, concretata da brevissimi termini, segnatamente tre giorni per il ricorso al governo cantonale (art. 77 cpv. 2 LDP), dieci giorni per la decisione governativa (art. 79 cpv. 1 LDP) e tre giorni per impugnarla dinanzi al Tribunale federale (art. 100 cpv. 4 LTF).

4.

4.1 La questione di sapere se e quando occorra procedere a un riconteggio è disciplinata in maniera esaustiva dall'art. 11 ODP: non vi sono motivi per scostarsi da questa chiara regola, ritenuto che non è fatto valere, né è ravvisabile, che con detta norma il Consiglio federale avrebbe oltrepassato i limiti della delega di cui all'art. 91 cpv. 1 LDP. Non vi è quindi più spazio per ulteriori regolamentazioni. Già dalla semplice lettura degli art. 34 segg., in particolare degli art. 40, 41 e 43 LDP, risulta la specifica, particolare e peculiare disciplina istituita dal legislatore federale per le elezioni secondo il sistema del voto proporzionale: una regolamentazione dettagliata, che precisa lo svolgimento delle differenti fasi, segnatamente le ripartizioni dei mandati tra le liste e le modalità dell'elezione dei candidati, specificando quando occorre procedere a un riconteggio e stabilendo che in caso di parità di voti fra candidati di una stessa lista decide la sorte. Questa regolamentazione non impone al governo di procedere a un riconteggio, perlomeno non in un primo tempo, ma di



determinare i candidati eletti sulla base di una prima ripartizione secondo quanto disposto dall'art. 40 LDP e di attribuire in seguito i mandati restanti conformemente alla procedura compiutamente fissata dall'art. 41 LDP, prevedendo anche in tale ambito, a determinate condizioni, un sorteggio (cpv. 1 lett. f). La legge federale determina dettagliatamente il modo di procedere nei casi di risultati stretti tra le liste (art. 40 e 41 LDP), come pure di differenze di voti fra i candidati di una stessa lista (art. 43 LDP). Nel quadro dell'attribuzione dei

mandati alle varie liste e, in seguito, all'interno della stessa lista, non si pone quindi il problema di un'esigua differenza di voti, mentre nel caso di parità, il legislatore federale ha stabilito che decide la sorte.

4.2 Nell'ambito di votazioni si tratta, di massima, semplicemente di contare il numero dei sì e dei no. Per contro, nel quadro delle elezioni, le possibilità di errori sono più estese, ricordato che l'elettore che usa una scheda non prestampata può iscrivervi, a volte in maniera anche difficilmente intelligibile e decifrabile, i nomi dei candidati e indicarvi la denominazione o il numero progressivo di una lista, mentre chi usa una scheda prestampata può stralciare nomi di candidati o iscrivervi quelli di altre liste (panachage), potendo altresì cancellare o sostituire i numeri progressivi e le denominazioni di lista (art. 35 LDP). Occorre inoltre tener conto dei suffragi di complemento secondo le particolari modalità prescritte dall'art. 37 LDP, valutare la nullità delle schede e stralciare i suffragi in soprannumero (art. 38 LDP). D'altra parte, nel caso di specie non si è in presenza di un semplice errore di calcolo nel senso di un errore d'addizione, poiché il conteggio ha avuto luogo con un sistema informatico approvato per questo specifico scopo dalla Cancelleria federale (art. 84 LDP; vedi al riguardo la parallela causa DTF 138 II 13 consid. 4). Come si è visto, poiché la legislazione federale disciplina in maniera esaustiva le elezioni al Consiglio nazionale con il sistema del voto proporzionale, la prassi istituita con la DTF 136 II 132, che mantiene intatta la sua validità nel quadro delle votazioni, non è applicabile.