

Rapporto esplicativo

relativo alla

revisione parziale

della legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni

(art. 22, 95 e 97 LDPC,

spiegazioni sulle votazioni cantonali:

possibilità di ricorso e rimedi giuridici)

Indice

1. Premesse

1.1 Spunto per la revisione

1.2 Situazione in altri Cantoni

1.3 Regolamentazione attuale

1.4 Obiettivi della revisione

2. Progetto di consultazione

3. Conseguenze finanziarie e per il personale

4. Entrata in vigore

Allegato

- Progetto di revisione

1. Premesse

1.1 Spunto per la revisione

Lo spunto del presente progetto di revisione è costituito dall'incarico Tscholl che il 29 agosto 2013 è stato accolto dal Gran Consiglio, contro la volontà del Governo, con 57 voti contro 28 e 3 astensioni. Questo incarico richiede che le spiegazioni sulle votazioni cantonali vadano completate con un'indicazione dei rimedi giuridici, dalla quale risultino per l'avente diritto di voto il termine entro il quale le spiegazioni possono essere impugnate, con quale rimedio giuridico e a quale istanza (PGC 1 I 2013/2014, pag. 93 segg.; per il testo dell'incarico Tscholl si veda PGC 5 I 2012/13, pag. 810).

Questo incarico è basato sui seguenti antefatti:

nella votazione popolare dell'11 marzo 2012, il Sovrano grigionese ha approvato la decisione del Gran Consiglio del 18 ottobre 2011 concernente la concessione di un credito d'impegno per la costruzione di un centro amministrativo cantonale (progetto "sinergia") con 27'206 voti contro 27'168 voti, determinati tramite un secondo conteggio.

Contro questa votazione popolare, un avente diritto di voto ha presentato ricorso sulla votazione sia al Governo, sia al Tribunale amministrativo. Nel suo ricorso l'avente diritto di voto ha criticato soltanto che alle spiegazioni del Gran Consiglio sarebbe mancata la necessaria oggettività e che entrerebbe seriamente in considerazione la possibilità che senza questo difetto la votazione avrebbe avuto un esito diverso. Di conseguenza ha chiesto l'annullamento della votazione popolare in questione.

Si è posta la questione di quale autorità fosse competente per l'evasione di questo ricorso. Le vie legali ordinarie prevedono che in caso di votazioni su oggetti cantonali i ricorsi sulla votazione vengano presentati in prima istanza al Governo (art. 95 cpv. 1 legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni [LDPC, CSC 150.100]). In uno scambio di opinioni scritto, il Tribunale amministrativo e il Governo sono tuttavia giunti alla conclusione che nel singolo caso concreto, dal punto di vista di politica statale e del diritto statale, non sarebbe sostenibile se il Governo dovesse giudicare il comportamento del Gran Consiglio nella votazione in questione (vedi anche V 12 5, consid. 1.). In queste circostanze particolari, in virtù dell'art. 49 cpv. 1 lett. e della legge sulla giustizia ammi-

nistrativa (LGA, CSC 370.100), il Tribunale amministrativo si è ritenuto oggettivamente competente per l'evasione del ricorso.

In seguito, il Tribunale non è però entrato nel merito del ricorso perché non era stato rispettato il termine d'impugnazione di 10 giorni dalla rilevazione del motivo d'impugnazione (art. 60 cpv. 2 lett. b LGA). Il Tribunale ha giudicato infondata l'obiezione del ricorrente secondo cui le spiegazioni avrebbero dovuto essere munite di un'indicazione dei rimedi giuridici, motivo per cui conformemente all'art. 22 cpv. 2 LGA farebbe stato un termine (d'impugnazione) di due mesi. Nel caso di spiegazioni sulle votazioni cantonali non si tratterebbe né di un decreto, né di una decisione, bensì di un atto materiale che non andrebbe munito di un'indicazione dei rimedi giuridici (V 12 5, consid.3).

Nella sessione di agosto 2013, il Governo ha chiesto di non accogliere l'incarico Tscholl, tra l'altro per i motivi seguenti: con la decisione nel caso "sinergia" sarebbe stato chiarito che, in deroga alla via di ricorso ordinaria, contro le spiegazioni sulle votazioni cantonali sarebbe possibile presentare ricorso direttamente al Tribunale amministrativo. Date queste circostanze, il Governo non riterrebbe tuttavia opportuno prevedere nella legge, per un unico caso di applicazione, l'obbligo di indicare i rimedi giuridici. Ciò a maggior ragione considerato che anche nel caso di contestazioni contro altri atti materiali compiuti da Governo e Gran Consiglio nel quadro della preparazione e dello svolgimento di votazioni cantonali per i quali non è possibile un'indicazione dei rimedi giuridici potrebbe porsi la questione di un'impugnazione diretta al Tribunale amministrativo motivata da ragioni di diritto statale o di politica statale. Ciò potrebbe ad esempio essere il caso quando deve essere contestato un influsso inammissibile di membri del Governo o del Gran Consiglio in una campagna di votazione. Se in tali casi eccezionali dei ricorsi verrebbero comunque presentati al Governo, questi verrebbero trasmessi al competente Tribunale amministrativo in modo che il cittadino soggetto di diritto non subisca svantaggi (art. 4 cpv. 3 LGA).

Siccome il Gran Consiglio si è pronunciato a favore di un'indicazione dei rimedi giuridici nelle spiegazioni sulle votazioni cantonali, si tratta ora di attuare questa decisione.

1.2 Situazione in altri Cantoni

In molti Cantoni, le spiegazioni sulle votazioni cantonali vengono emanate dal Governo e non dal Parlamento. Per quanto noto, nessun Cantone munisce le spiegazioni di un'indicazione dei rimedi giuridici. Inoltre, in nessun Cantone si hanno vie legali speciali per l'impugnazione delle spiegazioni. In pochi Cantoni, le spiegazioni, in quanto atti del Parlamento o del Governo, sono perfino completamente escluse dalla possibilità di essere impugate a livello cantonale. Nei rimanenti Cantoni, le contestazioni contro le spiegazioni sulle votazioni cantonali vanno presentate nel quadro del ricorso sulla votazione ordinario. Nessun Cantone prevede invece una soluzione come quella richiesta nell'incarico Tscholl.

1.3 Regolamentazione attuale

Il sistema ricorsuale valido nel settore dei diritti politici nei Grigioni prevede tra l'altro che per irregolarità nella preparazione o nello svolgimento di votazioni cantonali in prima istanza può essere presentato ricorso al Governo, in seconda istanza al Tribunale amministrativo (cosiddetto ricorso sulla votazione, cfr. art. 95 cpv. 1 lett. b e art. 102 LDPC). Conformemente all'art. 97 LDPC, i ricorsi al Governo devono essere presentati alla Cancelleria dello Stato entro tre giorni dalla rilevazione del motivo d'impugnazione, tuttavia non oltre il terzo giorno seguente la pubblicazione ufficiale dei risultati di un'elezione o votazione. L'impugnazione dinanzi al Tribunale amministrativo deve avvenire entro dieci giorni dalla comunicazione della decisione su ricorso (art. 60 cpv. 2 lett. a LGA in unione con l'art. 102 cpv. 2 LDPC). Le irregolarità menzionate possono interessare azioni od omissioni di vario tipo di autorità o privati (lacune organizzative, vizi di procedura, influssi inammissibili da parte di autorità o di privati, conteggo errato, ecc.). Anche le spiegazioni sulle votazioni rientrano nelle attività di preparazione e di attuazione che possono essere contestate tramite ricorso sulla votazione.

1.4 Obiettivi della revisione

Come esposto sopra, in caso di ricorsi contro le spiegazioni sulle votazioni cantonali, la vigente regolamentazione ordinaria delle competenze, che prevede il Governo quale prima istanza di ricorso, porta alla situazione indesiderata dal punto di vista della politica statale e del diritto statale che il Governo dovrebbe giudicare il comportamento del Gran Consiglio. Nel caso menzionato, la competenza straordinaria del Tribunale ammi-

nistrativo ha sì potuto essere dedotta dall'art. 49 cpv. 1 lett. e LGA, che prevede che il Tribunale giudica un ricorso contro una decisione che non può essere giudicata dal Governo, nonostante le norme generali di competenza, per presunzione di parzialità o per altri motivi. Il Tribunale amministrativo ha però espressamente ricordato che questa deroga dalla regolamentazione legale vale soltanto per il singolo caso concreto e che non ha validità generale (cfr. V 12 5, consid. 1). Ne consegue che conformemente alla regolamentazione delle competenze esistente relativa ai rimedi giuridici non vi è sicurezza giuridica assoluta. Per questo motivo, un'indicazione dei rimedi giuridici nelle spiegazioni sulle votazioni cantonali non può basarsi in modo convincente sul diritto vigente.

Per adempiere questo incarico è quindi necessario non soltanto prescrivere i rimedi giuridici per le spiegazioni sulle votazioni cantonali, ma anche adeguare contemporaneamente le basi legali relative alle vie legali. Soltanto in questo modo è possibile raggiungere l'obiettivo della revisione di stabilire un'indicazione dei rimedi giuridici vincolante, dalla quale risultino il termine entro il quale le spiegazioni possono essere impugnate, con quale rimedio giuridico e a quale istanza.

2. Progetto di consultazione

Gli obiettivi della revisione presentati devono essere raggiunti con la seguente concezione:

- A titolo di novità (ed esclusivamente a livello cantonale), il Tribunale amministrativo dovrà essere competente per il giudizio di ricorsi che contengono contestazioni formali o di contenuto contro le spiegazioni sulle votazioni cantonali. Dal punto di vista di politica statale e del diritto statale, il Tribunale amministrativo è l'unica istanza cantonale che entra in considerazione per questo compito.
- Queste nuove vie legali straordinarie vanno disciplinate nella LDPC, a complemento di quelle ordinarie.
- Il termine per il ricorso al Tribunale amministrativo deve essere disciplinato alla stregua di quello per le vie legali ordinarie e deve essere di tre giorni.

- Nella LDPC va previsto l'obbligo esplicito di munire le spiegazioni sulle votazioni cantonali del Gran Consiglio di un'indicazione dei rimedi giuridici.

Per l'attuazione di questa concezione sono necessari i seguenti adeguamenti della LDPC:

Art. 22 LDPC:

Per obbligare il Gran Consiglio a munire le spiegazioni di un'indicazione dei rimedi giuridici è necessario il corrispondente completamento dell'art. 22 LDPC.

Art. 95 cpv. 4 LDPC:

In un nuovo capoverso 4 vanno previste le vie legali dirette al Tribunale amministrativo in caso di ricorsi a causa delle spiegazioni sulle votazioni cantonali. Fatto salvo il termine d'impugnazione, la procedura si conforma alla legge sulla giustizia amministrativa.

Art. 97 LDPC:

La nuova regolamentazione delle competenze ha come conseguenza l'adeguamento dell'art. 97 LDPC, che disciplina il termine d'impugnazione e l'autorità per presentare ricorsi nel settore dei diritti politici cantonali. Il progetto di revisione prevede che i ricorsi a causa delle spiegazioni sulle votazioni cantonali vadano presentati direttamente al Tribunale amministrativo. Anche per questi ricorsi dovrà valere il termine d'impugnazione di tre giorni usuale per i progetti di votazione e di elezione cantonali (e federali). La regolamentazione uniforme dei termini contribuisce alla sicurezza giuridica.

3. Conseguenze finanziarie e per il personale

Conformemente al progetto di revisione, a titolo di novità la competenza per i ricorsi a causa delle spiegazioni sulle votazioni cantonali spetta al Tribunale amministrativo e non al Governo, e nelle spiegazioni va esplicitamente reso attento a queste vie legali. Sulla base delle esperienze generali raccolte si può partire dal presupposto che anche con la nuova regolamentazione il numero di ricorsi sarà scarso. Per il Cantone non sono dunque da attendersi sostanziali conseguenze finanziarie o per il personale.

4. Entrata in vigore

La presente revisione parziale dovrà essere decisa dal Gran Consiglio se possibile nella sessione di aprile 2015 e, una volta che il termine di referendum sarà scaduto inutilizzato, andrà posta in vigore con effetto al 1° gennaio 2016.

Allegato

Progetto di revisione

Coira, 13 maggio 2014