

Revisione parziale della legge sui diritti politici (LDPC; CSC 150.100)

**(Vie di ricorso in relazione alle elezioni del Gran Consiglio e
rettifiche formali)**

Rapporto esplicativo

Coira, gennaio 2024

Indice

1	Situazione di partenza.....	3
1.1	Spunto per la revisione.....	3
1.1.1	Vie legali in caso di ricorso contro elezioni del Gran Consiglio	3
1.1.2	Rettifiche formali	4
1.2	Situazione in altri Cantoni.....	4
2	Obiettivi della revisione.....	5
3	Tratti fondamentali del progetto di revisione	6
3.1	Livello normativo.....	6
3.2	Inserimento nell'ordinamento giuridico esistente	6
3.3	Contenuti disciplinati.....	6
4	Osservazioni relative alle singole disposizioni.....	7
5	Conseguenze finanziarie e per il personale.....	9
6	Buona legislazione	10
7	Scadenario	10

1 Situazione di partenza

1.1 Spunto per la revisione

1.1.1 Vie legali in caso di ricorso contro elezioni del Gran Consiglio

In concomitanza con l'introduzione del nuovo sistema elettorale per le elezioni del Gran Consiglio del 2022, le vie legali precedenti per i ricorsi sul diritto di voto e i ricorsi contro elezioni in relazione alle elezioni del Gran Consiglio sono state mantenute invariate. Di conseguenza i ricorsi per violazione del diritto di voto e per irregolarità nella preparazione o nello svolgimento delle elezioni del Gran Consiglio devono essere presentati in prima istanza al Gran Consiglio (vedi l'art. 95 cpv. 2 della legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni [LDPC; CSC 150.100]). Internamente al Cantone, la decisione del Gran Consiglio può poi ancora essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo (in veste di corte costituzionale: cfr. art. 55 cpv. 2 n. 2 della Costituzione del Cantone dei Grigioni [Costituzione cantonale, Cost. cant.; CSC 110.100] e art. 57 cpv. 1 lett. b della legge sulla giustizia amministrativa [LGA; CSC 370.100], vedi art. 102 LDPC).

Con il vecchio sistema maggioritario, in ognuno dei 39 circondari elettorali le elezioni del Gran Consiglio erano un processo elettorale autonomo. I risultati dei singoli circondari elettorali non avevano alcun influsso sugli altri circondari elettorali. Per contro, il nuovo sistema proporzionale (doppio Pukelsheim) prevede una sovraripartizione a livello cantonale dei 120 seggi tra i partiti in proporzione alle rispettive quote di elettori (cfr. art. 27 della legge sull'elezione del Gran Consiglio [LEGC; CSC 150.400]). In seguito, questa sovraripartizione deve essere considerata, oltre che nella clausola maggioritaria, nella ripartizione dei seggi tra i partiti nei 39 circondari elettorali (cosiddetta sottoripartizione; cfr. art. 28 LEGC). Ciò significa che a titolo di novità eventuali cambiamenti (a seguito di un ricorso) in un circondario elettorale potrebbero avere anche delle conseguenze sulla sovraripartizione e sulla ripartizione dei seggi in altri circondari elettorali. A seconda del contenuto del ricorso, una decisione potrebbe quindi interessare molti membri del Gran Consiglio. Nel singolo caso sarebbe tuttavia difficile riconoscere e circoscrivere in anticipo e in maniera vincolante la cerchia dei singoli membri interessati. Di conseguenza, in futuro sarebbe molto difficile rispondere alla domanda di quali membri del Gran Consiglio debbano ricusarsi in caso di evasione di ricorsi (cfr. art. 6 cpv. 3 seconda frase LEGC). Esisterebbe invece un rischio elevato che in caso

di ricorso si pongano difficili questioni procedurali. Con il nuovo sistema elettorale e date queste circostanze il Gran Consiglio non appare più l'autorità di ricorso idonea.

1.1.2 Rettifiche formali

Siccome la LDPC deve comunque essere riveduta per la nuova disciplina relativa all'istanza di ricorso, per motivi di chiarezza e di sicurezza giuridica si intende cogliere l'occasione per procedere contemporaneamente a due adeguamenti formali. Concretamente si tratta dei seguenti punti:

- adeguamento dell'art. 43 cpv. 1 LDPC: precisazione secondo cui che la normativa relativa al secondo conteggio vale solo per le elezioni secondo il sistema maggioritario.
- abrogazione dell'art. 41 cpv. 1 lett. c LDPC: questa disposizione è divenuta obsoleta e deve perciò essere abrogata. Essendo parte della ripartizione dei seggi, anche questi sorteggi competono al Cancelliere (cfr. art. 25 cpv. 2 LEGC e art. 7 cpv. 1 dell'ordinanza sull'elezione del Gran Consiglio [OEGC; CSC 150.410]).

1.2 Situazione in altri Cantoni

Nei Cantoni AG, BE, FR, SO, TI, GE e JU si applicano vie di ricorso dirette a un'(unica) istanza giudiziaria cantonale in caso di elezioni del Parlamento cantonale. Negli altri Cantoni, i ricorsi contro elezioni devono essere indirizzati in prima istanza a un'autorità politica (Governo o Parlamento cantonale/Gran Consiglio). Nella maggior parte di questi Cantoni è poi possibile l'impugnazione, in seconda istanza, dinanzi a un tribunale cantonale (vedi al riguardo Luka Markić, *Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte*, casa editrice Dike, Zurigo 2022, p. 58 segg.).

2 Obiettivi della revisione

A titolo di novità, per ricorsi in relazione alle elezioni del Gran Consiglio dovrà essere competente una sola istanza di ricorso (giudiziaria) internamente al Cantone: in futuro questi ricorsi devono poter essere presentati direttamente dinanzi al Tribunale amministrativo, ossia dinanzi al Tribunale d'appello¹. Di regola, tra le elezioni per il rinnovo (maggio/giugno) e l'inizio del nuovo periodo di carica (sessione di agosto) vi sono soltanto 2-3 mesi. Riducendo la via legale di un'istanza, si possono prevedere un'accelerazione della procedura cantonale e, di conseguenza, anche migliori probabilità che si disponga di una decisione del giudice ancora prima dell'inizio della sessione. Anche in futuro rimarrà possibile impugnare un ricorso dinanzi al Tribunale federale.

Secondo le disposizioni previste dal costituente e dal legislatore, il Tribunale amministrativo (in veste di corte costituzionale) giudica ricorsi per violazione di diritti politici (cfr. art. 55 cpv. 2 n. 2 Cost. cant. e art. 57 cpv. 1 lett. b LGA). In tale contesto il Tribunale amministrativo giudica tra l'altro anche quale prima e unica istanza cantonale ricorsi contro elezioni e votazioni comunali. Il Tribunale amministrativo dispone dunque senza dubbio dei presupposti specialistici e organizzativi per essere in grado di giudicare anche, quale unica istanza cantonale, ricorsi in relazione alle elezioni del Gran Consiglio. Questo anche in considerazione del fatto che i ricorsi per irregolarità possono essere presentati non solo contro il risultato finale, bensì già prima o durante la procedura elettorale e che poi l'istanza di ricorso deve eventualmente adottare le necessarie disposizioni per la loro eliminazione.

Vie di ricorso simili con un tribunale cantonale quale unica istanza cantonale esistono anche in altri Cantoni (cfr. sopra p. 3 seg.).

Con la presente revisione si intende procedere contemporaneamente anche alle rettifiche formali menzionate al numero 1.1.2.

¹ Con la riforma della giustizia 3 che entrerà in vigore il 1.1.2025, il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo saranno unificati nel nuovo Tribunale d'appello. In tale contesto, il Tribunale d'appello rileverà tra l'altro anche competenze e compiti giudiziari del Tribunale amministrativo in materia di diritti politici (vedi eFUC n. 00.079.593 e 00.079.569 del 6 aprile 2023 nonché eFUC n. 00.074.724 del 30 novembre 2022).

3 Tratti fondamentali del progetto di revisione

3.1 Livello normativo

Le vie di ricorso vigenti sono disciplinate in sostanza dalla legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni. La legge sull'elezione del Gran Consiglio contiene un'unica disposizione procedurale interna relativa alla procedura di ricorso (art. 6 LEGC). È contestato che gli adeguamenti necessari per le nuove vie di ricorso debbano essere effettuati nuovamente a **livello di legge** dato che queste normative devono essere qualificate come disposizioni importanti ai sensi dell'art. 31 cpv. 1 Cost. cant.

3.2 Inserimento nell'ordinamento giuridico esistente

Le (importanti) normative concernenti le vie di ricorso in relazione alle elezioni del Gran Consiglio devono essere inserite nella legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni. A tale scopo occorre adeguare diverse disposizioni della sezione "7. Rimedi giuridici e disposizioni penali" della LDPC. Inoltre la disposizione di cui all'art. 6 LEGC deve essere riveduta quale modifica di un altro atto normativo. Per le rettifiche formali è necessario adeguare le disposizioni in materia nella LDPC. Attualmente non risulta una necessità di regolamentazione supplementare a livello di ordinanza (ordinanza sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni [ODPC; CSC 150.200]).

3.3 Contenuti disciplinati

- art. 41 cpv. 1 lett. c LDPC: decadenza della competenza di sorteggio della regione
- art. 43 cpv. 1 LDPC: le normative relative al secondo conteggio valgono solo per le elezioni secondo il sistema maggioritario
- art. 95 cpv. 2 LDPC: il Tribunale amministrativo² quale prima istanza di ricorso
- art. 97 cpv. 1 LDPC: il Tribunale amministrativo³ quale istanza competente per la ricezione di ricorsi

² Nel progetto di revisione viene già utilizzata la designazione "Tribunale d'appello". Vedi nota 1 sopra.

³ Vedi nota 2.

- art. 102 cpv. 1 LDPC: decadenza dell'impugnazione dinanzi al Tribunale amministrativo⁴
- art. 6 LEGC: assunzione della carica durante la procedura di ricorso

4 Osservazioni relative alle singole disposizioni

Art. 41 cpv. 1 c) Sorteggio

¹ Se più persone ottengono lo stesso numero di voti, la sorte decide sull'elezione oppure sulla successione nella graduatoria elettorale. Il sorteggio è effettuato:

- b) dalla commissione amministrativa in caso di elezioni dei tribunali regionali.
- c) *Abrogato*

Essendo parte della ripartizione dei seggi, i sorteggi nel caso di parità di voti di più persone nelle elezioni del Gran Consiglio competono al Cancelliere (cfr. art. 25 cpv. 2 LEGC e art. 7 cpv. 1 OEGC). La normativa contenuta nella LDPC è divenuta obsoleta e deve perciò essere formalmente abrogata.

Art. 43 cpv. 1 2. Secondo conteggio

¹ Se 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 un'elezione secondo il sistema maggioritario o di una votazione ammonta a meno dello 0,3 per cento delle schede di voto valide consegnate, deve essere eseguito d'ufficio un secondo conteggio.

La normativa relativa al secondo conteggio è stata inserita nella legge sui diritti politici con la revisione totale del 17 giugno 2005. Dalla genesi, dal contenuto e dalla formulazione della disposizione si evince che questa normativa vale solo per le elezioni secondo il sistema maggioritario. Nel frattempo, il Gran Consiglio viene ora eletto secondo il sistema proporzionale. Per eliminare tutte le incertezze riguardo al campo di applicazione di questa normativa relativa al secondo conteggio, nella formulazione deve essere fatto esplicitamente riferimento alle elezioni secondo il sistema maggioritario.

Art. 95 cpv. 2 Ricorso

² Può essere presentato ricorso al Tribunale d'appello per violazione del diritto di voto e irregolarità nella preparazione o nello svolgimento delle elezioni del Gran Consiglio.

Nel capitolo dedicato alla situazione di partenza (cfr. n. 1.1.1) è stato spiegato il motivo per cui sotto il regime del nuovo sistema elettorale biproporzionale per il Gran Consiglio

⁴ Vedi nota 2.

risulta necessario prevedere il Tribunale amministrativo, ovvero il Tribunale d'appello, quale prima (e unica) istanza di ricorso (cantonale) in caso di ricorso sul diritto di voto e contro elezioni in relazione a queste elezioni nonché il motivo per cui questo tribunale è idoneo a questo scopo. Una simile normativa relativa alle vie di ricorso esiste anche in altri Cantoni.

Art. 97 cpv. 1 Termine

¹ I ricorsi devono essere presentati 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 alle seguenti autorità:

- a) alla Cancelleria dello Stato: ricorsi conformemente all'articolo 95 capoversi 1 e 3;
- b) al Tribunale d'appello: ricorsi conformemente all'articolo 95 capoversi 2 e 4.

La designazione dell'autorità competente per la ricezione di ricorsi in relazione alle elezioni del Gran Consiglio deve essere adeguata alla nuova via di ricorso.

Art. 102 cpv. 1 Impugnazione dinanzi al Tribunale d'appello

¹ Le decisioni del Governo e della Commissione competente del Gran Consiglio nonché delle autorità dei tribunali regionali, delle regioni e dei comuni sono soggette a ricorso per violazione dei diritti politici dinanzi al Tribunale d'appello.

Questa possibilità di impugnazione decade perché a titolo di novità come prima e unica istanza di ricorso interna al Cantone è previsto il Tribunale amministrativo, ovvero il Tribunale d'appello.

Modifica della legge sull'elezione del Gran Consiglio (LEGC; CSC 150.400):

Art. 6 Ricorsi contro elezioni

¹ *Abrogato*

² *Abrogato*

³ I deputati, la cui nomina è contestata, possono prendere parte alle sedute fino all'evasione del ricorso con sentenza passata in giudicato.

Con la designazione del Tribunale amministrativo, ovvero del Tribunale d'appello, come prima e unica istanza di ricorso cantonale, le norme procedurali contenute nei capoversi 1 e 2 divengono obsolete e devono perciò essere formalmente abrogate.

Per contro si intende mantenere la normativa speciale precedente contenuta nella legge sull'elezione del Gran Consiglio secondo cui i deputati la cui nomina è stata contestata mediante ricorso possono sedere comunque in Gran Consiglio durante la procedura di ricorso pendente. Questa normativa relativa all'assunzione della carica in caso di ricorso garantisce la capacità operativa del Gran Consiglio quale autorità cantonale suprema anche durante una procedura di ricorso pendente. Sotto il regime del

nuovo sistema elettorale biproporzionale ciò risulta particolarmente giustificato perché, in determinate circostanze, in caso di ricorso sarebbe praticamente impossibile limitare la cerchia dei deputati interessati (cfr. al riguardo anche le spiegazioni al n. 1.1.1). Con questa normativa vi è anche sicurezza giuridica per quanto riguarda la capacità di deliberare del Gran Consiglio e quindi anche riguardo alla validità giuridica delle decisioni prese dal Gran Consiglio durante procedure di ricorso pendenti.

Senza questa normativa speciale (menzionata in precedenza) troverebbe applicazione l'art. 99 LDPC che prevede l'attribuzione dell'effetto sospensivo a ricorsi solo se quest'ultimo è ordinato, su proposta e d'ufficio, dall'autorità di ricorso. Sarebbe quindi compito del Tribunale amministrativo decidere nel caso concreto se singoli o più membri del Gran Consiglio non possano (per il momento) assumere la propria carica. Si è già accennato alla difficoltà dovuta al nuovo sistema elettorale di limitare il ricorso a singoli membri del Gran Consiglio. (Solo) in assenza di un ordine dell'effetto sospensivo tutte le persone elette potrebbero assumere la loro carica. Per contro, la normativa speciale menzionata in precedenza crea fin da principio chiarezza e sicurezza giuridica riguardo all'assunzione (provvisoria) della carica. Una normativa analoga trova applicazione nel Cantone Ticino.

Dalla prassi emergerà in che misura si dovrà effettivamente fare capo a questa normativa speciale. Tra la data per l'elezione del Gran Consiglio (maggio o giugno; cfr. art. 16 cpv. 1 lett. a LDPC) e la sua seduta costituente (sessione di agosto, il mercoledì dopo la quarta domenica di agosto; cfr. art. 7 della legge sul Gran Consiglio [LGC; CSC 170.100] in unione con l'art. 1 cpv. 1 lett. d del Regolamento organico del Gran Consiglio [ROGC; CSC 170.140]) vi è un lasso di tempo che di regola dovrebbe permettere un'evasione di ricorsi con sentenza passata in giudicato. A seconda delle circostanze e delle complicazioni ciò non è però garantito.

5 Conseguenze finanziarie e per il personale

Con la revisione per il Cantone non risulteranno cambiamenti in relazione all'onere finanziario e alle risorse del personale. Per il Tribunale amministrativo/Tribunale d'appello risulterà un onere supplementare, a seconda del numero e della complessità di possibili casi di ricorso. In passato il numero di ricorsi presentati contro elezioni del Gran Consiglio era però molto esiguo.

6 Buona legislazione

Il progetto di revisione rispetta i principi della "buona legislazione" conformemente alle direttive del Governo (cfr. decreto governativo del 16 novembre 2010, prot. n. 1070/2010).

7 Scadenzario

Il Governo licenzierà il messaggio destinato al Gran Consiglio probabilmente nel mese di gennaio 2025. Il dibattito in Gran Consiglio relativo al progetto è previsto per la sessione di aprile 2025. Si prevede inoltre di porre in vigore la revisione parziale della LDPC il 1° gennaio 2026, dopo la scadenza del termine di referendum, e quindi in tempo per le prossime elezioni del Gran Consiglio.