

BGer 1P.31/2004 vom 17. März 2005

Bundesgericht, 2005-03-17, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.31_2004

FR: TF 1P.31/2004 du 17 mars 2005

IT: TF 1P.31/2004 del 17 marzo 2005

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 130 II 65 consid. 1).

E. 1.2

L'atto completo, impostato dai ricorrenti il 5 aprile 2004, che non rispetta pertanto il termine fissato loro scadente il 2 aprile precedente, è tardivo e dev'essere quindi stralciato dagli atti.

E. 1.3

Salvo eccezioni, non realizzate in concreto, il ricorso di diritto pubblico ha natura puramente cassatoria: esso è quindi inammissibile nella misura in cui è chiesto più o altro che il semplice annullamento della decisione impugnata (DTF 129 I 173 consid. 1.5, 185 consid. 1.5, 126 I 213 consid. 1c, 124 I 327 consid. 4a e b con numerosi rinvii a decisioni di accertamento). Inammissibilità da riconoscere, segnatamente, per la conclusione ricorsuale tendente all'accertamento dell'asserito carattere illecito della prassi del Consiglio di Stato e per la richiesta di annullare anche la decisione governativa, ritenuto che oggetto dell'impugnazione è soltanto quella granconsigliare.

E. 1.4

I ricorrenti, con un unico allegato, presentano un ricorso di diritto pubblico per violazione del diritto di voto secondo l' art. 85 lett. a OG e un ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti costituzionali dei cittadini ai sensi dell' art. 84 cpv. 1 lett. a OG .

E. 1.5

Per costante giurisprudenza, anche i ricorsi per violazione dei diritti politici e i ricorsi relativi alle elezioni e votazioni cantonali sottostanno alle stesse esigenze procedurali degli altri ricorsi di diritto pubblico; il ricorso deve pertanto precisare in che consista la violazione delle norme giuridiche o dei diritti costituzionali invocati (art. 90 cpv. 1 lett. b OG ; DTF 129 I 185 consid. 1.6, 121 I 334 consid. 1b, 357 consid. 2d). Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico il Tribunale federale statuisce infatti unicamente sulle censure sollevate e solo quando siano sufficientemente motivate: il ricorso deve quindi contenere un'esauriente motivazione giuridica, dalla quale si possa dedurre se, perché ed eventualmente in quale misura la decisione impugnata leda il ricorrente nei suoi diritti costituzionali (DTF 130 I 26 consid. 2.1, 129 I 113 I consid. 2.1, 127 I 38 consid. 3c).

E. 1.6

I ricorrenti, tenuti ad addurre i fatti a sostegno della loro legittimazione e a dimostrarla (DTF 125 I 173 consid. 1b, 253 consid. 1c; cfr. anche DTF 130 IV 43 consid. 1.4), si limitano a rilevare che se è vero che nessun candidato dispone di un diritto specifico a che la propria candidatura sfoci in una nomina, sarebbe altrettanto vero che ogni cittadino avente diritto di voto avrebbe il diritto di partecipare alla "res publica", senza vedersi preclusa la via di partecipazione da discriminazioni infondate. L'assunto, come si vedrà, non regge.

Riguardo al ricorso fondato sull' art. 85 lett. a OG , i ricorrenti aggiungono che questo rimedio concerne anche le condizioni di eleggibilità e le norme di incompatibilità, segnatamente quelle previste dall'art. 11 della legge sull'EOC (Ente ospedaliero cantonale), del 19 dicembre 2000, dal titolo marginale "incompatibilità". Questa norma prevede che, tra altre persone, non sono eleggibili nel Consiglio di amministrazione dell'EOC "gli amministratori, gli azionisti, i proprietari di stabili, i medici e il personale di strutture ospedaliere concorrenti" (lett. c). L'art. 13 dispone inoltre che i membri del Consiglio di amministrazione sono nominati dal Gran Consiglio su proposta del Consiglio di Stato per un periodo di quattro anni (cpv. 1).

E. 1.6.1

Certo, è vero che il ricorso per violazione del diritto di voto tutela anche il diritto d'eleggibilità (DTF 128 I 34 consid. 1b e 1e), ritenuto ch'esso concerne il libero esercizio dei diritti democratici. La libertà di voto e di elezione garantisce infatti 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 130 I 290 consid. 3, 129 I 232 consid. 4.2, 125 I 441 consid. 2a, 124 I 55 consid. 2a).

E. 1.6.2

I ricorrenti disconoscono, tuttavia, che nella fattispecie non si tratta della partecipazione diretta del ricorrente, quale elettore o candidato, a un'elezione popolare. Si è infatti, manifestamente, in presenza di una elezione indiretta, segnatamente della nomina da parte del Gran Consiglio dei membri del consiglio di amministrazione dell'EOC. Ora, secondo la costante giurisprudenza, come rettamente rilevato dal Consiglio di Stato nelle osservazioni al ricorso, le elezioni indirette, come pure le votazioni interne di un'autorità, non possono essere oggetto di un ricorso per violazione del diritto di voto (DTF 112 Ia 174 consid. 2, 108 Ia 281 consid. 1, 106 Ia 307 consid. 2, 105 Ia 369 consid. 2, 38 I 19; sentenza 1P.730/1999 del 9 giugno 2000, consid. 2, apparsa in RDAT II-2000, n. 65, pag. 246; cfr. anche DTF 123 I 41 consid. 6b e c; Walter Kälin, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, 2a ed., Berna, 1994, pag. 151; Christoph Hiller, *Die Stimmrechtsbeschwerde*, tesi, Zurigo 1990, pag. 182 e segg.).

Nell'ambito di una siffatta elezione, non può pertanto essere violato il diritto di voto dei cittadini, ma, se del caso, una norma di natura organizzativa. Qualora nell'ambito di una elezione indiretta sia invocata la lesione di una tale norma, per esempio del diritto legalmente riconosciuto a una minoranza di essere adeguatamente rappresentata nel seno di un'autorità o di una commissione, il criticato modo di procedere non può essere contestato con un ricorso ai sensi dell' art. 85 lett. a OG , ma, semmai, con un ricorso per violazione dei diritti costituzionali

dei cittadini secondo l' art. 84 cpv. 1 lett. a OG . In questa evenienza, la legittimazione a ricorrere si definisce unicamente sulla base dell' art. 88 OG (DTF 112 Ia 174 consid. 2, 99

Ia 444 consid. 1 e rinvii).

Ne segue che il ricorso per violazione del diritto di voto è inammissibile.

E. 2.1

La legittimazione a interporre un ricorso di diritto pubblico si definisce unicamente sulla base dell' art. 88 OG , indipendentemente dalla circostanza che il ricorrente avesse qualità di parte nella sede cantonale (DTF 125 I 253 consid. 1b, 118 Ia 112 consid. 2a). Questa norma riconosce il diritto di ricorrere ai privati o agli enti collettivi lesi nei loro diritti da decreti o decisioni che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale. Nel caso di una decisione concreta, tale legittimazione spetta unicamente a chi è toccato nei suoi interessi giuridicamente tutelati, vale a dire, di regola, in quegli interessi privati ai quali il diritto costituzionale assicura la protezione (DTF 129 I 217 consid. 1 e rinvii).

L' art. 88 OG esclude l'azione popolare a tutela dell'interesse generale; il ricorso di diritto pubblico non è infatti destinato a salvaguardare interessi meramente fattuali né quelli pubblici di portata generale (DTF 130 I 82 consid. 1.3, 121 I 267 consid. 2, 120 Ib 27 consid. 3a). Secondo la costante giurisprudenza, il divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.) e il principio della parità di trattamento (art. 8 Cost.) non conferiscono, da soli, una posizione giuridica protetta ai sensi dell' art. 88 OG (DTF 129 I 113 consid. 1.5, 217 consid. 1.3, 126 I 81).

E. 2.2

Incombe inoltre al ricorrente addurre i fatti che considera idonei a fondare la sua legittimazione, affinché il Tribunale federale possa stabilire se e in che misura la decisione impugnata leda, in maniera attuale e personale, i suoi interessi giuridicamente protetti (DTF 120 Ia 227 consid. 1, 115 Ib 505 consid. 2 pag. 508 in alto).

E. 2.3

Al riguardo i ricorrenti, confondendo e mescolando le condizioni di legittimazione dei due rimedi esperiti, come già rilevato, si limitano ad addurre che se è vero che nessun candidato dispone di un diritto specifico a che la propria candidatura sfoci in una nomina, sarebbe altrettanto vero che ogni cittadino avente diritto di voto avrebbe il diritto di partecipare alla "res publica", senza vedersi preclusa la via di partecipazione da discriminazioni infondate. Aggiungono, sempre sotto il profilo dell' art. 85 lett. a OG , che il dott. Gianfranco Soldati è nel contempo medico e granconsigliere e ch'egli lamenta in particolare l'asserita impossibilità d'ordine procedurale di favorire la nomina di un collega professionale. Argomento addotto anche dall'avv. Francesca Gemnetti, pure granconsigliera e segretaria generale amministrativa dell'OMCT, interessata a favorire la nomina di un medico. Infine, il dott. Tullio Righetti, anch'egli granconsigliere, ravvisa nella criticata prassi del Consiglio di Stato e nel risultato della procedura di nomina un'illecita violazione del proprio diritto di voto. Quest'ultima censura, come si è visto, è inammissibile nel quadro di un'elezione indiretta. Dal profilo dell' art. 88 OG , i ricorrenti si limitano per contro a rilevare di essere "particolarmente legati all'atto impugnato, poiché tutti direttamente frustrati e lesi a vario titolo dai frutti della contestata prassi", sottolineando di disporre, fatta eccezione per l'OMCT, della capacità civica attiva e passiva. Come si è visto, quest'ultimo rilievo è tuttavia ininfluenza per fondare la legittimazione a ricorrere ai sensi dell' art. 88 OG (DTF 123 I 41 consid. 5c/aa).

E. 2.3.1

La semplice appartenenza a un'autorità quale suo membro, segnatamente al Gran Consiglio nel caso di specie, non conferisce, conformemente alla costante prassi, una posizione personale giuridicamente protetta ai sensi dell' art. 88 OG , la tutela di compiti pubblici e il funzionamento degli organismi pubblici o politici non potendo costituire oggetto di un ricorso di diritto pubblico secondo l' art. 84 cpv. 1 lett. a OG , che è previsto per la tutela di diritti individuali (DTF 123 I 41 consid. 5c/ee, 121 I 252 consid. 1a, 112 Ia 174 consid. 3a; sentenza 1P.730/ 1999 del 9 giugno 2000, citata).

E. 2.3.2

La stessa conclusione vale per il candidato non eletto, qualora la normativa cantonale non gli conferisca un diritto alla nomina. Il dott. Bolognini rettamente non sostiene di avere un diritto personale a essere nominato nel Consiglio di amministrazione dell'EOC. Le norme da lui richiamate, segnatamente gli art. 11 e 13 della legge sull'EOC, tutelano interessi pubblici e non quelli personali giuridicamente protetti dei ricorrenti e del candidato non eletto. Un'eventuale lesione dei loro interessi non comporta la loro legittimazione a ricorrere ai sensi dell' art. 88 OG (DTF 123 I 41 consid. 5c/bb e dd, 112 Ia 174 consid. 3c e rinvii).

E. 2.3.3

Neppure l'Ordine dei medici del Cantone Ticino fa valere e dimostra che dalla normativa cantonale risulterebbe un diritto d'essere rappresentato da un suo membro nel Consiglio di amministrazione dell'EOC (DTF 123 I 41 consid. 5c/ff, 112 Ia 174 consid. 3d pag. 179). Neppure questo ricorrente si prevale di una norma tendente a tutelarlo in maniera particolare; criticando le modalità di applicazione degli art. 11 e 13 della legge sull'EOC, adduce soltanto la salvaguardia di interessi pubblici generali. Infatti, non fa valere la violazione di specifiche norme che gli conferirebbero, per esempio, la facoltà di vantare un diritto a essere adeguatamente rappresentato da parte di un suo membro nel citato consiglio di amministrazione. L'interesse dell'Ordine dei medici alla nomina di un suo membro non costituisce un interesse specifico e giuridicamente protetto, ma un interesse generale e fattuale (DTF 123 I 412 consid. 5c/ff).

E. 2.3.4

La sentenza del Tribunale federale da esso invocata a sostegno della sua legittimazione quale corporazione di diritto pubblico (P.1155/82 del 7 maggio 1984, apparsa in RDAT 1984, n. 39, pag. 79) concerne un'altra fattispecie e non è decisiva.

In quella causa la legittimazione gli era stata eccezionalmente riconosciuta per la salvaguardia degli interessi dei suoi membri, assimilandolo a un ordine professionale privato. Per prassi costante, la legittimazione di un'associazione sussiste infatti, oltre al caso pacifico in cui essa è direttamente colpita dalla decisione impugnata, se la potestà ricorsuale a tutela dei diritti invocati compete ai singoli membri, se la maggioranza o gran parte di essi sono toccati dall'atto impugnato e se gli statuti le affidano la difesa degli interessi comuni, presupposti il cui adempimento non è addotto dal ricorrente (DTF 130 I 82 consid. 1.3, 129 I 113 consid. 1.6, 125 I 71 consid. 1b/aa). L'associazione non è tuttavia legittimata, come nella fattispecie, a far valere l'asserita tutela di interessi pubblici (DTF 130 I 82 consid. 1.3). Nell'invocata sentenza, la risoluzione del Consiglio di Stato, delineando la situazione giuridica di un gran numero di medici ospedalieri (primari, viceprimari e consulenti), assumeva la natura di un'ordinanza di portata generale: questi professionisti si vedevano in effetti escludere il diritto di incassare per intero le loro note d'onorario, per cui era indubbio ch'essi fossero toccati personalmente dal contestato provvedimento (consid. 1a e b; cfr.

anche DTF 125 I 71 consid. 1a e b/aa).

E. 2.3.5

I ricorrenti, richiamando l' art. 8 Cost. (uguaglianza giuridica) e rilevando che uno dei suoi corollari è il divieto di discriminazione, si limitano ad addurre che l'asserita discriminazione operata nei confronti dei medici non è contenuta nella legge, ma sarebbe il risultato della contestata prassi adottata e mantenuta dal Governo. Certo, di massima, la lesione del divieto di discriminazione, che va oltre il principio dell'uguaglianza e il divieto dell'arbitrio, ritenuta la sua portata sufficientemente definita e limitata, può essere fatta valere con un ricorso di diritto pubblico, benché, come nella fattispecie, non sussista un diritto nel merito (DTF 129 I 217 consid. 1.1 e riferimenti). I ricorrenti, con il loro accenno, non dimostrano tuttavia, con una motivazione conforme alle esigenze poste dall' art. 90 cpv. 1 lett. b OG , di rientrare nella cerchia delle persone tutelate dall' art. 8 cpv. 2 Cost. , segnatamente di essere discriminati a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche.

E. 2.4

I ricorrenti sostengono che sarebbe incompatibile con il principio della separazione dei poteri il fatto che l'Esecutivo cantonale potrebbe far rientrare dalla finestra quanto il Parlamento avrebbe fatto uscire dalla porta, mantenendo la propria opposizione a che qualsiasi medico possa accedere alla carica litigiosa laddove il Parlamento avrebbe operato una chiara scelta di segno opposto. Ora, secondo la giurisprudenza, non vi è legittimazione a proporre un ricorso per violazione del principio della separazione dei poteri, o del divieto dell'arbitrio, quale semplice cittadino, membro di un'autorità o candidato a un'autorità, come pure quale funzionario o quale partito politico, senza una lesione di interessi giuridicamente protetti (DTF 123 I 41 consid. 5d, 112 Ia 174 consid. 3a-3d).

E. 2.5

Infine, i ricorrenti, che non sono legittimati nel merito, nemmeno possono far valere che la motivazione della decisione impugnata non sarebbe sufficiente, non abbastanza differenziata o errata nel merito (DTF 129 I 217 consid. 1.4, 118 Ia 232 consid. 1c). In effetti, in concreto, sebbene la contestata decisione granconsigliare non contenga una motivazione specifica, i motivi posti a fondamento della nomina giusta l'art. 13 della legge sull'EOC sono contenuti nel messaggio governativo n. 5451 del 16 dicembre 2003, che costituisce in pratica la vera e propria motivazione della decisione impugnata (cfr. Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2b all'art. 26). Nel caso di specie non si è d'altra parte in presenza, né i ricorrenti lo sostengono, di un'assenza di motivazione lesiva dell' art. 29 cpv. 2 Cost. in relazione con l' art. 8 cpv. 2 Cost. (al riguardo vedi DTF 129 I 232 consid. 3.2 e 3.4).

E. 2.6

I ricorrenti non fanno valere nessuna lesione dei loro interessi giuridicamente protetti, ma si prevalgono unicamente dell'interesse pubblico. Le loro censure materiali non possono pertanto essere esaminate per carenza di legittimazione.

E. 2.7

Indipendentemente dalla carenza di legittimazione nel merito, i ricorrenti possono censurare la violazione delle garanzie procedurali che il diritto cantonale o l'invocato art. 29 Cost. conferisce loro quali parti, sempreché tale inosservanza equivalga a un diniego di giustizia

formale. In tal caso, l'interesse giuridicamente protetto secondo l' art. 88 OG non si fonda su aspetti di merito, bensì sul diritto della parte ricorrente di partecipare alla procedura cantonale (DTF 129 I 217 consid. 1.4, 128 I 218 consid. 1.1, 122 I 267 consid. 1b). Questa censura non è sollevata dai ricorrenti. Del resto, il diritto di invocare le garanzie procedurali non permette ai ricorrenti, non legittimati in questa sede, di rimettere in discussione, nemmeno indirettamente, il giudizio di merito; il ricorso di diritto pubblico non può quindi riguardare questioni strettamente connesse con il merito della vertenza, quali in particolare l'obbligo dell'autorità di motivare sufficientemente la decisione (DTF 129 I 217 consid. 1.4 con numerosi rinvii, 120 Ia 227 consid. 1, 119 Ib 305 consid. 3, 117 Ia 90 consid. 4a). Il giudizio su tali quesiti, segnatamente sui motivi per i quali il dott. Bolognini non è stato proposto, non può infatti essere distinto da quello sul merito, che tuttavia egli non è legittimato a impugnare. In effetti, come rilevato dal Governo nelle osservazioni al gravame, i medici, che non siano dipendenti dell'EOC (art. 11 lett. a della legge sull'EOC) o titolari o dipendenti di cliniche private, quali strutture ospedaliere concorrenti (lett. c), possono senz'altro essere eletti nel consiglio di amministrazione dell'Ente. L'apertura a favore dei medici che lavorano in proprio non significherebbe tuttavia, sempre secondo il Consiglio di Stato, che uno di loro debba sedere in questo consiglio, la legge non avendo stabilito il principio che almeno uno di questi medici debba necessariamente esservi eletto.

E. 3

Ne segue che sia il ricorso per violazione dei diritti politici sia quello per violazione dei diritti costituzionali dei cittadini devono essere dichiarati inammissibili per carenza di legittimazione.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.