

# **BGer 1P.631/2004 vom 28. Dezember 2004**

Bundesgericht, 2004-12-28, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.631\\_2004](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.631_2004)

FR: TF 1P.631/2004 du 28 décembre 2004

IT: TF 1P.631/2004 del 28 dicembre 2004

## **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**

Il ricorrente, con un unico allegato, presenta 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. art. 84 cpv. 1 lett. a OG .

### **E. 1.3**

La sua legittimazione, pacifica riguardo al ricorso per violazione del diritto di voto, in quanto cittadino attivo del Comune di Grono ( DTF 129 I 185 consid. 1.3), non lo è affatto per quanto concerne l'altro rimedio. Al riguardo, il ricorrente, tenuto ad addurre i fatti a sostegno della sua legittimazione e a dimostrarla ( DTF 125 I 173 consid. 1b, 253 consid. 1c; cfr. anche DTF 130 IV 43 consid. 1.4), si limita semplicemente a richiamare gli art. 9 e 29 cpv. 1 Cost. e 88 OG.

#### **E. 1.3.1**

La legittimazione a interporre un ricorso di diritto pubblico si definisce unicamente sulla base dell' art. 88 OG , senza riguardo alla circostanza che il ricorrente avesse, in sede cantonale, qualità di parte ( DTF 125 I 253 consid. 1b, 118 Ia 112 consid. 2a). Questa norma attribuisce 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). Il ricorrente deve inoltre avere un interesse pratico e attuale all'annullamento della decisione impugnata. Gli incombe, inoltre, 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). L' art. 88 OG esclude l'azione popolare a tutela dell'interesse generale; il ricorso di diritto pubblico né 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). Neppure il semplice richiamo al divieto dell'arbitrio ( art. 9 Cost. ) conferisce, di per sé, la legittimazione a presentare un tale ricorso ( DTF 126 I 81 , 129 I 217 consid. 1.3).

#### **E. 1.3.2**

Il ricorrente non sostiene d'essere il proprietario dei fondi litigiosi o vicini; neppure fa valere di poter vantare altri diritti sugli stessi, che potrebbero essere pregiudicati dalla criticata revisione: secondo la costante prassi, egli non è pertanto legittimato a far valere che questa violerebbe norme tendenti a proteggere l'interesse pubblico, segnatamente riguardo all'applicazione dell'art. 37 della legge sulla pianificazione del Cantone dei Grigioni, del 20 maggio 1973 (LPT/GR; DTF 119 Ia 362 consid. 1b, 116 Ia 193 consid. 1b, 433 consid. 2a; cfr. pure DTF 127 I 44 consid. 2c in fine). Il ricorrente non si prevale di nessuna norma tendente a tutelarlo in maniera particolare, ma, fondandosi in sostanza sulle disposizioni relative all'adeguamento dei piani delle zone in caso di notevole cambiamento delle circostanze ( art. 21 cpv. 2 LPT ) e sui principi pianificatori cui devono attenersi le autorità ( art. 3 LPT ), adduce soltanto la salvaguardia di interessi pubblici generali ( DTF 114 Ia 378 consid. 4, 113 Ia 241 consid. 1b e 1c, 106 Ia 329 consid. 1 e 2a-b, 333 consid. 1a-b).

### **E. 1.3.3**

Le critiche ricorsuali concernenti l'asserita violazione del principio di legalità ( art. 5 cpv. 1 Cost. ), del divieto dell'arbitrio e della protezione della buona fede ( art. 9 Cost. ), riguardo all'asserita motivazione contraddittoria delle due decisioni emanate dal Tribunale amministrativo e al suo preteso cambiamento di posizione, come pure quelle inerenti alla mancata parità ed equità di trattamento delle particelle n. 600 e n. 93 ( art. 29 cpv. 1 Cost. ), non possono quindi essere esaminate nel merito. Ciò vale, in gran misura, anche per le censure attinenti all'asserita lesione dell' art. 37 LPT /GR, in particolare riguardo alla revisione proposta dal Comune prima dell'approvazione governativa di quella ancora pendente. Infine, il ricorrente, che non è legittimato nel merito, non lo è nemmeno per 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). L'accenno alla lesione del principio della separazione dei poteri, riconosciuto quale diritto individuale dei cittadini e determinato dal diritto cantonale ( DTF 128 I 113 consid. 2c, 123 I 41 consid. 5), non adempie inoltre le esigenze di motivazione dell' art. 90 cpv. 1 lett. b OG .

### **E. 1.3.4**

Il ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti costituzionali è inammissibile anche per il mancato esaurimento del corso delle istanze cantonali ( art. 86 cpv. 1 OG ). In effetti, nella misura in cui il ricorrente intende contestare nel merito la revisione del piano delle zone riguardo alla particella litigiosa, egli può presentare, se del caso, gravame al Governo ( art. 37a cpv. 1 LPT /GR); la decisione governativa può poi ancora essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo ( art. 61 cpv. 2 LPT /GR).

### **E. 1.3.5**

Per di più, ritenuto che il Governo cantonale, per quanto attiene alla particella n. 600, non ha ancora approvato né la pianificazione adottata nel 2000 né la revisione del 2004, al ricorrente fa difetto un interesse pratico e attuale all'esame di merito di queste misure pianificatorie. Certo, quale parte nella procedura cantonale, egli sarebbe abilitato a fare valere una pretesa violazione dei suoi diritti di parte dinanzi alla precedente istanza ( DTF 129 II 297 consid. 2.3, 126 I 81 consid. 3b, 112 Ia 377 consid. 2); una siffatta lesione non è stata comunque addotta e la stessa sarebbe ammissibile solo nella misura in cui sussista un interesse pratico e attuale ( DTF 129 II 297 consid. 2.2).

### **E. 2.1**

Nei ricorsi fondati sull' art. 85 lett. a OG il Tribunale federale esamina con piena cognizione le norme costituzionali federali e cantonali, nonché le disposizioni del diritto cantonale di rango inferiore, che sono in stretta relazione con il diritto di voto o ne precisano il contenuto o la portata ( DTF 129 I 185 consid. 2, 123 I 41 consid. 6b, 120 Ia 194 consid. 2). Per contro, esso esamina l'applicazione del restante diritto cantonale e l'accertamento dei fatti solo con cognizione limitata all'arbitrio ( DTF 121 I 334 consid. 2b). In casi di interpretazione manifestamente dubbia, il Tribunale federale si attiene all'opinione espressa dall'istanza cantonale superiore ( DTF 121 I 357 consid. 3).

### **E. 2.1.1**

Per costante giurisprudenza, i ricorsi per violazione dei diritti politici e i ricorsi relativi alle elezioni e votazioni cantonali, in cui rientrano anche quelle comunali ( DTF 129 I 185 consid. 1.1, 120 Ia 194 consid. 1a e b), sottostanno alle stesse esigenze procedurali degli altri ricorsi di diritto pubblico; il ricorso deve pertanto precisare in che consista la violazione dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche invocati ( art. 90 cpv. 1 lett. b OG ; DTF 129 I 185 consid. 1.6, 121 I 334 consid. 1b, 357 consid. 2d).

### **E. 2.1.2**

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 129 I 232 consid. 4.2, 125 I 441 consid. 2a, 124 I 55 consid. 2a, 121 I 138 consid. 3). Da questo principio deriva, secondo la giurisprudenza, che l'autorità può informare, in maniera non neutrale ma oggettiva ed equilibrata, i cittadini sull'oggetto della votazione. Essa viola il suo obbligo di informarli in maniera obiettiva quando fornisce indicazioni errate sullo scopo e sulla portata dell'oggetto o quando non menziona elementi importanti per la decisione dei cittadini ( DTF 129 I 232 consid. 4.2.1, 119 Ia 271 consid. 3b; sentenza 1P.136/2004 del 28 luglio 2004, consid. 3 con numerosi riferimenti anche alla dottrina, destinata a pubblicazione in DTF 130 I 290 ).

### **E. 2.1.3**

Riguardo all'accertamento dei fatti contenuto nella sentenza impugnata, il ricorrente rileva che detta esposizione non sarebbe sufficientemente dettagliata, per cui si renderebbero necessarie alcune precisazioni. Con quest'accenno egli non dimostra tuttavia che i fatti sarebbero stati accertati in maniera arbitraria; essi sono quindi vincolanti per il Tribunale federale. Per di più, nella procedura di ricorso di diritto pubblico non si possono addurre, di massima, fatti nuovi, far valere nuove censure o produrre nuovi documenti ( DTF 118 Ia 20 consid. 5a; Karl Spühler, Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde, Zurigo, 1994, pag. 53 seg. n. 109 e 110).

### **E. 2.2**

Il ricorrente ravvisa una violazione dell' art. 37 cpv. 2 LPT /GR sostenendo che il Comune non avrebbe informato correttamente gli aventi diritto di voto riguardo alle citate vertenze giudiziarie, in particolare sul fatto che il Municipio, chiedendo al Governo di sospendere l'esame della procedura di approvazione rispetto alle particelle n. 600 e n. 93, avrebbe inteso revocare la decisione assembleare del 26 novembre 2000; la popolazione non sarebbe inoltre stata informata sulla circostanza che il Tribunale amministrativo ha annullato detta sospensione. Nel messaggio del 2 marzo 2004 il Municipio non avrebbe inoltre menzionato le considerazioni della Corte cantonale sul rispetto delle regole di procedura e nemmeno precisato che la risoluzione assembleare del 26 novembre 2000, in assenza

dell'approvazione governativa, non era ancora cresciuta in giudicato, ciò che sarebbe stato fondamentale per permettere ai cittadini di farsi un'idea precisa sull'oggetto in votazione. Il Municipio non li avrebbe d'altra parte informati sui motivi della richiesta sospensione, né avrebbe spiegato perché proponeva di revocare la decisione assembleare unicamente riguardo al fondo n. 600. L'informazione sarebbe quindi stata incompleta.

### **E. 2.3**

L' art. 37 cpv. 1 LPT /GR recita che l'emanazione e la modifica della legge edilizia, del piano delle zone, dei piani generali delle strutture e dei piani generali di urbanizzazione sono sottoposte alla votazione comunale. Il suo secondo capoverso dispone che prima della votazione la sovrastanza comunale informa opportunamente gli aventi diritto di voto e consente agli interessati di esprimere desideri e formulare proposte. Essa istruisce in forma adeguata e usuale nel luogo sulle possibilità di informarsi e presentare delle istanze. Il suo terzo capoverso prevede, tra l'altro, che la legge edilizia e il piano delle zone, nonché la modifica di questi atti legislativi, richiedono l'approvazione del Governo ed entrano in vigore con il decreto di approvazione. La procedura di approvazione dev'essere effettuata con sollecitudine, al massimo entro sei mesi.

### **E. 2.4**

La censura di informazione insufficiente dei cittadini sul progetto loro sottoposto sarebbe di per sé ammissibile ( DTF 117 Ia 66 consid. 1d/dd).

#### **E. 2.4.1**

Anche in tale ambito il ricorrente si limita tuttavia a richiamare la disciplina pianificatoria sancita dall' art. 37 LPT /GR, norma che concreta le garanzie previste dall' art. 4 LPT , secondo cui le autorità con compiti pianificatori informano la popolazione sugli scopi e sullo sviluppo delle pianificazioni previste da quella legge (cpv. 1) e provvedono a un'adeguata partecipazione della popolazione al processo pianificatorio (cpv. 2). Nella sede federale, il ricorrente non può tuttavia prevalersene, per carenza di legittimazione (cfr. DTF 115 Ia 89 consid. 2a, 114 Ia 233 consid. 2c/ce pag. 240, 111 Ia 164 consid. 2d; sentenza 1P.556/1996 del 31 gennaio 1997, consid. 1b/bb, apparsa parzialmente in RDAT II-1997 n. 20). Informazione e partecipazione rispondono alle aspirazioni democratiche dello Stato di diritto e sono legate al riconoscimento della natura politica dell'emanazione dei piani: nel senso cioè, che quanto concerne tutti deve risultare da un'appropriata e larga partecipazione della popolazione (DFGP/UPT, Commento LPT, n. 3 all'art. 4). Le asserite irregolarità, che sarebbero state commesse in violazione dell' art. 37 LPT /GR nel processo di formazione della volontà e della conseguente soluzione sfociata nel criticato azzonamento, devono infatti essere contestate, alla stregua delle censure riguardanti i piani di utilizzazione, nel quadro della procedura d'approvazione e di decisione stabilita dalla LPT e dalla LPT/GR (sentenza 1P.409/1998 del 15 marzo 1999, consid. 3c e d). Nel contesto in esame, il ricorso è pertanto in gran parte inammissibile.

#### **E. 2.4.2**

Esso sarebbe comunque infondato. Certo, nel messaggio del 2 marzo 2004 per la votazione comunale del 14 marzo successivo, il Municipio, invitando i cittadini ad approvare sia la revoca della decisione adottata riguardo alla particella n. 600 nella votazione popolare del 26 novembre 2000 sia l'azzonamento di questo fondo, si è limitato a rilevare che contro la sua attribuzione alla zona ampliamento nucleo 3 "sono tuttora pendenti due gravami". Questa indicazione era tuttavia sufficiente per informare i cittadini sul fatto che la

risoluzione del 26 novembre 2000, oggetto di ricorsi, non era cresciuta in giudicato. Nella decisione impugnata, il Tribunale amministrativo ha ritenuto che ulteriori chiarimenti inerenti a detta procedura non erano necessari, visto che, con il suo precedente giudizio, si era limitato a revocare la sospensione della procedura di approvazione decretata dal Governo. I giudici cantonali hanno inoltre ritenuto che indubbiamente il popolo era stato informato in maniera sufficiente dai mass media locali circa la situazione giuridica creatasi in seguito alla nota controversia (cfr. sul tema sentenza 1P.136/2004, consid. 5.3, citata). Il ricorrente non contesta questa conclusione. Ne segue che, anche per questo motivo, la decisione impugnata non viola la costituzione. Nel citato messaggio sono del resto indicate le strategie politiche all'origine del contestato azzonamento: segnatamente la costruzione di un nuovo edificio per la scuola dell'infanzia, il trasferimento degli uffici amministrativi e l'utilizzazione dell'attuale palazzo scolastico quale sede per le scuole elementari. L'accenno ricorsuale, secondo cui il Comune non ha informato i cittadini sul fatto che il suo ricorso di diritto pubblico proposto al Tribunale federale era stato dichiarato inammissibile non è decisivo: l'esito di quel gravame non ha infatti avuto alcun influsso sulla procedura pendente in sede cantonale.

## **E. 2.5**

Il ricorrente sostiene, a torto, che il risultato della votazione sarebbe ininfluenza per valutarne la relativa validità, adducendo che il cittadino avrebbe il diritto di attendersi che il Comune non si intrometta nella procedura di approvazione pendente dinanzi al Governo. I giudici cantonali hanno ritenuto che 216 votanti hanno accettato l'azzonamento litigioso, mentre soltanto 61 vi si sono opposti e concluso che un'eventuale informazione incompleta riguardo alla situazione giuridica della particella n. 600 non avrebbe influenzato in maniera decisiva l'esito della votazione.

### **E. 2.5.1**

Quando il Tribunale federale accerta l'esistenza di errori di procedura, esso annulla la votazione soltanto quando le criticate irregolarità siano rilevanti e abbiano potuto influenzare l'esito dello scrutinio. In questi casi, il cittadino non deve dimostrare che il vizio ha avuto ripercussioni importanti sull'esito della votazione, essendo sufficiente che una siffatta conseguenza sia possibile, ciò che il Tribunale federale esamina, tenendo conto di tutte le circostanze della fattispecie, liberamente. In tale contesto, esso considera in particolare l'ampiezza della differenza dei voti, la gravità del vizio accertato e la sua importanza nel quadro complessivo della votazione ( DTF 129 I 185 consid. 8.1 pag. 204 e rinvii, 119 Ia 271 consid. 3b).

### **E. 2.5.2**

L'asserito vizio non era decisivo per la votazione, ritenuto che i cittadini sapevano che contro l'inserimento della particella n. 600 nella zona edificabile erano stati inoltrati due ricorsi, che erano ancora pendenti. Per i cittadini era quindi manifesto che, al momento in cui si pronunciavano sulla revoca di tale inserimento e all'attribuzione della particella alla zona per edifici e impianti pubblici, l'assetto pianificatorio precedente non era ancora cresciuto in giudicato: questa questione, che come si vedrà non è comunque decisiva, era stata altresì evocata dai mass media locali. Tenuto conto anche della chiara e netta differenza tra i voti favorevoli al nuovo azzonamento e quelli contrari, la conclusione dei giudici cantonali può essere condivisa. Il ricorrente non fa valere, d'altra parte, che gli interessati non avrebbero potuto esprimere desideri e formulare proposte, come

espressamente previsto dall' art. 37 cpv. 2 LPT /GR.

## **E. 2.6**

Infine, neppure l'accenno ricorsuale, secondo cui la pianificazione, non ancora cresciuta in giudicato a dipendenza della mancata approvazione governativa secondo l' art. 37 cpv. 3 LPT /GR, non avrebbe potuto essere riesaminata, regge. Secondo l'art. 13 della legge sui comuni del Cantone dei Grigioni, del 28 aprile 1974 (LC), invocato dal ricorrente, una risoluzione dell'Assemblea comunale o adottata per urna può sempre essere riproposta, riservati i diritti di terzi (cpv. 1). Tuttavia, prima della decorrenza di un anno dall'entrata in vigore di una decisione, si entrerà nel merito di una domanda di riesame solo se ciò viene deciso dalla maggioranza di due terzi dei votanti (cpv. 2). Il ricorrente si limita a sostenere che, trattandosi di una procedura a maggioranza qualificata, il Comune avrebbe dovuto indicare che il quorum deliberativo era di due terzi. Ora, se, come sostenuto dal ricorrente, la decisione dell'Assemblea del 2000 non era cresciuta in giudicato, mal si comprende perché l' art. 13 cpv. 2 LC e il quorum ivi previsto dovrebbe essere applicabile. Del resto, anche nell'ipotesi contraria, la Corte cantonale ha ritenuto che l'azzonamento litigioso è stato approvato con una maggioranza del 78%, largamente superiore a quella richiesta dall'invocata norma. Il ricorrente non sostiene, del resto, che l' art. 13 cpv. 2 LC imporrebbe una procedura in due fasi, segnatamente una votazione sull'entrata in materia, necessitante della maggioranza qualificata di due terzi dei votanti e, in seguito, se del caso, un'altra sull'oggetto in votazione.

## **E. 2.7**

Le altre censure ricorsuali, concernenti le asserite conseguenze della mancata approvazione governativa, sono inammissibili.

### **E. 2.7.1**

In sostanza, il ricorrente non contesta infatti tanto le modalità della votazione litigiosa, quanto la procedura di merito del contestato azzonamento. Ora, nel ricorso per violazione dei diritti politici presentato contro l'organizzazione di una votazione popolare, di massima, non si può far valere, come implicitamente preteso dal ricorrente, che l'autorità prima di indire la votazione avrebbe dovuto esaminare se la proposta di azzonamento, in assenza dell'approvazione governativa del precedente assetto pianificatorio, era conforme al diritto superiore. In effetti, il ricorso per violazione dei diritti politici è ammissibile soltanto nella misura in cui sia in discussione la legalità della procedura di voto o l'accertamento dell'esito della votazione: tale rimedio non è invece dato per contestare, come nella fattispecie, l'ammissibilità sostanziale del suo esito, realizzatosi di per sé in maniera conforme al diritto. La legalità sostanziale di una decisione di merito di un'autorità amministrativa o di ricorso non può infatti essere, di massima, oggetto di un ricorso per violazione dei diritti politici. Ciò vale anche per la censura, sulla quale è incentrato il ricorso, secondo cui le istanze competenti non avrebbero ancora emanato una siffatta decisione ( DTF 117 Ia 66 consid. 1d/cc). Secondo la giurisprudenza, tranne eccezioni qui non ricorrenti, la questione di sapere se l'autorità cantonale possa negare o meno l'approvazione a un progetto comunale non concerne infatti i diritti politici ( DTF 113 Ia 241 consid. 2b e rinvii, 111 Ia 134 consid. 3).

### **E. 2.7.2**

Il ricorrente impernia le sue critiche specificamente su questa tematica. Egli sostiene che il Comune non avrebbe potuto indire la votazione prima che il Governo, in applicazione dell'

art. 37 LPT /GR, avesse approvato la pianificazione adottata dal popolo il 26 novembre 2000 e aggiunge che la Corte cantonale, non annullando la votazione del 14 marzo 2004, avrebbe permesso al Comune di intromettersi in una procedura pendente e di sostituire il proprio potere decisionale a quello dell'Esecutivo cantonale. Queste censure non sono proponibili con un ricorso per violazione dei diritti politici ( DTF 116 Ia 66 consid. 1d/cc) e non possono d'altra parte, per carenza di legittimazione, essere esaminate nel ricorso per violazione dei diritti costituzionali.

### **E. 3.1**

Ne segue che il ricorso per violazione dei diritti costituzionali dei cittadini dev'essere dichiarato inammissibile, quello per violazione dei diritti politici respinto in quanto ammissibile. Le spese processuali, ridotte visto che in materia di ricorsi fondati sull' art. 85 lett. a OG non si riscuotono, seguono la soccombenza. Il ricorrente dovrà rifondere all'opponente, patrocinato da un legale, un'equa indennità per ripetibili della sede federale ( art. 159 cpv. 1 OG ).

### **E. 3.2**

L'emanazione del presente giudizio rende priva di oggetto la domanda di effetto sospensivo.

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