

BGer 1P.712/2004 vom 22. Februar 2005

Bundesgericht, 2005-02-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.712_2004

FR: TF 1P.712/2004 du 22 février 2005

IT: TF 1P.712/2004 del 22 febbraio 2005

Regeste

elezioni comunali | Diritti politici

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

La legittimazione dei ricorrenti, cittadini attivi del Comune di Grono, è pacifica (DTF 130 I 290 consid. 1.2; 129 I 185 consid. 1.3).

E. 1.3

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). Ciò si verifica nella fattispecie, come esposto a ragione dai ricorrenti, riguardo all'interpretazione dell'art. 32 SOC. Esso esamina invece 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). Nella fattispecie i ricorrenti né censurano un'errata applicazione dell' art. 34 Cost. , che garantisce i diritti politici, né dell' art. 10 Cost./GR , che disciplina i principi del diritto di elezione, norme da loro non invocate; essi sostengono unicamente che, riguardo all'art. 32 cpv. 3 SOC, si sarebbe in presenza, semmai, di una lacuna impropria, che non potrebbe essere colmata.

E. 1.4

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). 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).

E. 1.5

Riguardo all'accertamento dei fatti contenuto nella sentenza impugnata, i ricorrenti rilevano che detta esposizione non sarebbe sufficientemente dettagliata, per cui si renderebbero necessarie alcune precisazioni. Con quest'accenno essi non dimostrano 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 129 I 49 consid. 3; 120 Ib 20 consid. 5c; 118 Ia 20 consid. 5a; 114 Ia 204 consid. 1a; Walter Kälin, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, 2a ed., Berna 1994, pag. 369; Karl Spühler, *Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde*, Zurigo, 1994, pag. 53 seg. n. 109 e 110). Del resto, i ricorrenti si diffondono a illustrare e precisare i fatti che avrebbero portato alla revisione dell'art. 32 SOC. Secondo loro, questa modificazione sarebbe riconducibile a un'iniziativa del Municipio, concretata dalla Commissione revisione regolamenti, della quale fanno parte i due oppositori, accettata in seguito dal Consiglio comunale, rappresentato a schiacciante maggioranza da membri del gruppo cui fanno capo i due candidati litigiosi; la revisione della citata norma fu approvata dal popolo il 29 agosto 2004. Ora, insistendo sulle modalità dell'adozione della norma in discussione, i ricorrenti disattendono che questi rilievi sono ininfluenti e comunque tardivi, visto ch'essi non hanno contestato tempestivamente eventuali irregolarità impugnando tempestivamente il risultato dello scrutinio.

E. 1.6

I ricorrenti rilevano che dinanzi alla Corte cantonale essi avevano auspicato l'attuazione di una procedura urgente, limitata a un solo scambio di allegati scritti. Nella risposta i patrocinatori del Comune e degli oppositori hanno proposto, oltre all'argomento legato all'interpretazione dell'art. 32 cpv. 3 SOC, quello nuovo, a dire dei ricorrenti, della lacuna legislativa, sul quale essi non hanno quindi potuto esprimersi. Ne deducono che si sarebbe in presenza di un'eccezione idonea a permettere di proporre allegazioni, fatti o prove nuove nell'ambito del ricorso di diritto pubblico.

E. 1.6.1

L'assunto è impreciso. La censura ricorsuale attiene infatti, più propriamente, a un'eventuale violazione del diritto di essere sentito dei ricorrenti, garantito segnatamente, oltre che dall'art. 29 cpv. 2 Cost. , dall'art. 60 della legge sul Tribunale amministrativo, del 9 aprile 1967 (LTA), secondo cui si ordinano la replica e la duplica, tra l'altro, se la risposta ricorsuale contiene importanti eccezioni o obiezioni alle quali il ricorrente non poteva aver pensato. L'accenno ricorsuale non adempie tuttavia le esigenze di motivazione dell' art. 90 OG . I ricorrenti si limitano infatti a richiamare questa norma senza spiegare perché essi non avrebbero potuto aspettarsi l'adduzione della contestata tesi.

E. 1.6.2

Certo, di massima, in presenza di un argomento giuridico completamente nuovo, al quale i ricorrenti non potevano prevedere di essere confrontati, il diritto di essere sentito e l'art. 60 LTA avrebbero imposto ch'essi potessero esprimersi nuovamente al riguardo (DTF 128 V 272 consid. 5b/bb; 125 II 265 consid. 4d/cc pag. 277 e rinvii; 124 I 49 consid. 3c; 123 I 63 consid. 2d pag. 69). Nel ricorso inoltrato al Tribunale amministrativo i ricorrenti avevano nondimeno rilevato che, riguardo all'art. 32 SOC, lo statuto organico comunale non conteneva nessuna disposizione transitoria o riserva per quanto attiene le elezioni e la

norma che limita il periodo di carica (n. 4 pag. 6). Ne segue che la questione di un'eventuale lacuna legislativa non costituiva un argomento giuridico completamente nuovo. Del resto, ritenuto che i ricorrenti hanno potuto esprimersi compiutamente sulla questione della lacuna legislativa nell'ambito della presente procedura, un'eventuale lesione del diritto di essere sentito sarebbe comunque stata sanata. La questione di sapere se con la citata censura i ricorrenti avrebbero disatteso il principio della buona fede processuale, ritenuto che dinanzi alla Corte cantonale essi hanno espressamente chiesto di limitare la procedura a un solo scambio di scritti, non dev'essere pertanto esaminata oltre.

E. 1.7

Nelle loro osservazioni Carlo Bernasconi e Alfredo Tognacca sostengono che, in seguito alla mancata elezione di quest'ultimo quale municipale, il ricorso, per quanto lo concerne, sarebbe divenuto privo di oggetto. La deduzione non regge. In effetti, nell'ipotesi in cui il ricorso fosse fondato, Alfredo Tognacca non avrebbe potuto partecipare all'elezione. Ritenuto ch'egli ha ottenuto 192 voti e che l'altra candidata non eletta ne ha ottenuto 166, mentre i municipali eletti hanno ottenuto rispettivamente 196, 199, 201 e 244 voti, non è escluso che in assenza della candidatura litigiosa l'esito delle elezioni avrebbe potuto essere diverso, poiché i voti ricevuti da Alfredo Tognacca sarebbero stati ripartiti sugli altri candidati, se del caso su quella non eletta (cfr. su questo tema DTF 130 I 290 consid. 3, 3.4 e 6; 129 I 185 consid. 8.1 pag. 204 e rinvii; 119 Ia 271 consid. 3b). La libertà di voto e di elezione deve infatti garantire al cittadino elettore, come già rilevato, 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).

E. 2.1

Dagli atti di causa risulta che le norme comunali concernenti la materia in esame sono state modificate tre volte: il regolamento sulle elezioni e votazioni del 19 novembre 1980 (art. 8) prevedeva una durata triennale della carica e non ne fissava alcun limite massimo; lo statuto del 29 aprile 1998 (art. 9) confermava la durata triennale e introduceva, con l'art. 32, la limitazione della durata massima del mandato a dodici anni, corrispondente a quattro legislature; infine, lo statuto del 29 agosto 2004 dispone l'aumento del periodo della carica da tre a quattro anni (art. 9) e, mantenendo la durata massima a dodici anni, riduce da quattro a tre i periodi di legislatura (art. 32).

E. 2.2

Secondo la giurisprudenza, una norma va innanzitutto interpretata secondo il suo tenore letterale (interpretazione letterale). Se il testo legale non è assolutamente chiaro o se sono possibili più interpretazioni, il giudice è tenuto a ricercare il vero significato della norma deducendolo dalle relazioni che intercorrono tra essa e altre disposizioni legali e dal contesto legislativo in cui si inserisce (interpretazione sistematica), dal fine che la norma persegue o dall'interesse tutelato (interpretazione teleologica), nonché dalla volontà del legislatore come traspare dai materiali legislativi (interpretazione storica). Se il testo di legge è chiaro, l'autorità chiamata ad applicare il diritto può distanziarsene soltanto se sussistono motivi fondati per ritenere che la sua formulazione non rispecchi completamente il vero senso della norma. Simili motivi possono risultare dai materiali legislativi, dallo scopo della norma, come pure dalla relazione tra quest'ultima e altre disposizioni (DTF 129 I 12 consid. 3.3; 128 II 56 consid. 4, 66 consid. 4a; 128 I 34 consid. 3b; 126 II 71 consid. 6d

pag. 80 seg.).

E. 2.3

I ricorrenti adducono, in primo luogo, che la Corte cantonale avrebbe dovuto chiedersi se la legislatura, in applicazione dell'art. 9 SOC attualmente in vigore, secondo cui la durata ordinaria delle autorità comunali è di quattro anni, terminava effettivamente alla fine del 2004. Secondo i ricorrenti, rilevato che anche per questa norma non sono previste disposizioni transitorie, non era manifesto che la legislatura si concludesse dopo soli tre anni, ovvero un anno prima del termine previsto dallo statuto. Sostengono quindi che il Tribunale amministrativo avrebbe dovuto accertare l'esistenza di due lacune. La critica, nuova, è inammissibile. In effetti, nel ricorso presentato al Tribunale amministrativo i ricorrenti hanno espressamente rilevato che il mandato terminava il 31 dicembre 2004 (n. 2 pag. 5) e non hanno del tutto sollevato e addotto la predetta censura. Questa, nuova, è pertanto inammissibile nel presente ricorso nel quale, di massima, non si possono far valere nuove allegazioni di fatto e di diritto. È del resto palese che la legislatura precedente, iniziata nel 2002, terminava il 31 dicembre 2004, ritenuta la precedente durata triennale della stessa.

E. 3.1

I giudici cantonali hanno ritenuto che l'art. 32 SOC lascia spazio a un'unica interpretazione, ossia che un candidato, dopo la prima elezione, può riproporsi ed essere rieletto ancora due volte; in totale può quindi presentarsi per tre legislature consecutive. Essi hanno stabilito che questa interpretazione non può essere mutata dalla precisazione, inserita tra parentesi, secondo cui "un membro del Municipio può restare in carica al massimo 12 anni": la durata complessiva costituendo semplicemente la somma di tre possibili cariche consecutive con una durata ordinaria di quattro anni ciascuna, ciò che non esclude una rimanenza in carica ridotta. Ne hanno concluso che, il testo di legge essendo chiaro e inequivocabile, l'interpretazione storica, sistematica e teleologica non potrebbe condurre a un altro risultato, trasformando in pratica la rieleggibilità per due legislature in tre, ciò che sarebbe assolutamente escluso.

E. 3.2

La tesi, apodittica, non tiene conto degli argomenti sollevati nella sede cantonale dal Comune. Come si evince dalla decisione impugnata, esso aveva infatti rilevato che nella disciplina del 1980 la carica era triennale, senza alcun limite massimo; lo statuto del 1998 confermava la carica triennale e introduceva, mediante l'art. 32 SOC, il limite massimo di dodici anni della carica; lo statuto del 2004 aumenta la durata della carica di un anno riducendo quindi da quattro a tre le legislature. Nonostante i cambiamenti, sarebbe rimasta intatta la volontà di mantenere la durata massima di carica a dodici anni. Secondo il Comune, scopo dell'art. 32 cpv. 3 SOC era di introdurre una norma che garantisse il necessario ricambio nell'esecutivo comunale e che tenesse nel contempo conto della difficoltà di trovare persone disposte ad accettare cariche pubbliche. Sosteneva quindi che un'interpretazione strettamente letterale non potrebbe omettere di considerare il riferimento ai dodici anni quale limite massimo; anche l'interpretazione storica, sistematica e teleologica della norma litigiosa porterebbe alla conclusione che per il legislatore non sarebbero determinanti i periodi di carica, bensì la durata complessiva massima della funzione.

E. 3.3

I giudici cantonali hanno accertato, a ragione, che i mandati precedentemente compiuti dai due candidati, quando erano previste legislature triennali, non costituivano legislature ai sensi dell'art. 9 SOC. Essi hanno ritenuto tuttavia che l'attuale statuto comunale, vista l'assenza di norme transitorie, presenterebbe una lacuna legislativa, da essi colmata nel senso che i due candidati, in carica da soli sette anni, possono farsi rieleggere per ulteriori quattro anni.

E. 3.4

Riguardo alla sussistenza di una lacuna, i ricorrenti si limitano a rilevare che i candidati uscenti sono già stati rieletti per due legislature e che quindi non potrebbero più candidarsi. Con quest'accento essi non dimostrano tuttavia, con una motivazione conforme all' art. 90 OG , che il Tribunale amministrativo avrebbe ritenuto a torto la presenza di una lacuna legislativa, né spiegano perché le due legislature, di durata differente, sarebbero equiparabili. D'altra parte, essi non contestano i motivi che hanno condotto la Corte cantonale ad accertare l'assenza di norme transitorie e ad ammettere di conseguenza la contestata lacuna. Essa ha ritenuto infatti che la limitazione del diritto degli opposenti, rispetto a terzi, a essere eletti alle cariche pubbliche violerebbe i principi della parità di trattamento, della proporzionalità e della buona fede, come pure il divieto dell'arbitrio. Queste conclusioni non sono criticate dai ricorrenti, che si limitano a sostenere che si tratterebbe, semmai, di una lacuna impropria, non colmabile da parte del giudice. Un testo legale soffre di una lacuna, alla quale il giudice deve rimediare secondo la regola generale posta dall' art. 1 cpv. 2 CC , quando lascia irrisolta una questione giuridica che la sua applicazione solleva inevitabilmente e che una soluzione non può essere dedotta né dal testo né dall'interpretazione della legge (lacuna propria; DTF 125 III 425 consid. 3a; 117 III 3 consid. 2b) oppure quando, a causa di un'incongruenza del legislatore, omette di disciplinare un quesito, la cui soluzione scaturisce dalle idee e dagli scopi di quest'ultimo. Per converso, il giudice non può supplire al silenzio della legge quando la lacuna è stata voluta dal legislatore (silenzio qualificato) e corrisponde a una norma negativa oppure quando l'omissione consiste nella mancanza di una regola desiderabile (lacuna impropria), perché in tal caso si sostituirebbe al legislatore; egli può tuttavia farlo se costituisce abuso di diritto o addirittura viola la Costituzione invocare il senso considerato determinante della normativa (DTF 126 II 71 consid. 6d pag. 80; 124 V 271 consid. 2a, 346 consid. 3b/aa).

E. 3.5

Il Tribunale amministrativo ha rettamente stabilito che le precedenti legislature, triennali, non costituiscono una legislatura ai sensi del nuovo art. 9 SOC, della durata di quattro anni. La Corte ha tuttavia ritenuto, non senza una certa contraddizione, che il tener conto dei mandati di una durata triennale significa applicare la norma più severa di due legislazioni diverse: per ovviare a questo risultato insoddisfacente, essa ha pertanto accertato l'assenza di norme transitorie disciplinanti la posizione dei candidati uscenti. Ora, se i mandati precedenti, triennali, non possono essere comparati ai nuovi mandati della durata di quattro anni, decisivo non può essere il numero delle rielezioni nell'ambito di siffatte legislature, ritenuto che si tratta di mandati di differente durata, ma unicamente la limitazione della durata complessiva di dodici anni fissata dalla norma litigiosa. Questa limitazione non avrebbe, altrimenti, alcun senso. Lo statuto del 1980 non prevedeva in effetti alcun limite massimo della carica: introducendo la limitazione a dodici anni con quello del 1998, i candidati uscenti potevano rimanere in carica o ricandidarsi soltanto sino alla fine di questo periodo. Non aveva e non ha in effetti alcun senso fissare espressamente una limitazione

che corrispondeva e che corrisponde alla durata delle possibili cariche consecutive (quattro volte tre anni per lo statuto del 1998 e tre volte quattro anni per quello del 2004). L'emanazione di norme transitorie, che poteva riferirsi soltanto ai candidati uscenti, non era infatti necessaria, visto che determinante non è tanto il numero delle loro rielezioni, concernenti inoltre periodi di carica di durata differente, ma il non superamento del limite consecutivo massimo di dodici anni dei loro mandati. La facoltà per gli opposenti di ripresentarsi non comporta infatti, come ritenuto dalla Corte cantonale, la loro rieleggibilità per tre legislature, ritenuto che si tratta di legislature di durata differente e quindi non equiparabili. Del resto, dal messaggio 21 luglio 2004 della Commissione revisione regolamenti al Consiglio comunale e da quello municipale per la votazione del 29 agosto 2004, si evince che la durata della carica disciplinata dall'art. 9 è stata aumentata da tre a quattro anni per favorire lo svolgimento dei lavori che si protraggono oltre la legislatura, mentre l'art. 32 ha inteso ridurre la possibilità di rielezione da tre a due legislature. Scopo della modificazione non è quindi limitare le possibilità di rielezione dei candidati, ma, al contrario, di assicurare una certa continuità della loro carica, e inoltre, in tal modo, evitare di chiamare i cittadini alle urne ogni tre anni. Ora, ritenuto che la limitazione della rieleggibilità a due legislature può riferirsi unicamente a quelle della durata di quattro anni, come del resto ritenuto anche dal Tribunale amministrativo, è evidente che nei confronti degli opposenti è applicabile soltanto la limitazione dei dodici anni. Del resto, la soluzione adottata dal Tribunale amministrativo implicherebbe comunque, nel risultato, che per i candidati uscenti la rieleggibilità è ammessa non per due ma per tre legislature.

E. 3.6

Per giurisprudenza costante, il Tribunale federale può rinunciare all'annullamento della decisione impugnata se il suo risultato, segnatamente il suo dispositivo, può senz'altro essere confermato con altri motivi, ritenuto che l'annullamento di un giudizio si giustifica, di massima, unicamente quando esso è arbitrario nel suo risultato e non solo nella sua motivazione (DTF 129 I 8 consid. 2.1; 128 I 273 consid. 2.1). Questo modo di procedere, comunque da esercitare con riserbo e solo se la situazione giuridica appare sufficientemente chiara, è consentito, in particolare, quando il Tribunale federale è chiamato, come in concreto, a pronunciarsi con piena cognizione (DTF 130 I 241 consid. 4.4; 112 Ia 129 consid. 3c; Kälin, op. cit., pag. 391).

E. 4

Vista la natura del procedimento (art. 85 lett. a OG), non si prelevano spese. I ricorrenti dovranno rifondere al Comune, patrocinato da un legale, un'equa indennità per ripetibili della sede federale, mentre non si giustifica, visto il contenuto delle loro osservazioni, di attribuire un'indennità per ripetibili agli opposenti (art. 159 cpv. 1 OG).

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