

GR_GERICHTE V 2013 2 vom 5. Juli 2013

GR Gerichte, 2013-07-05, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2013_2

FR: GR_GERICHTE V 2013 2 du 5 juillet 2013

IT: GR_GERICHTE V 2013 2 del 5 luglio 2013

Regeste

diritti politici (elezioni) | politische Rechte

Erwägungen

E. 1

E' controversa la questione di sapere se i candidati in lizza per l'elezione suppletiva del municipio siano eleggibili a condizione che abbiano il loro domicilio sul territorio comunale al momento dell'elezione, come stabilito nella pubblicazione ufficiale delle liste, o se due di essi debbano essere, come preteso dai ricorrenti, stralciati dalle liste ufficiali, per non aver avuto, o per aver detenuto solo in modo fittizio, il loro domicilio sul territorio del comune convenuto al momento della presentazione delle liste. La controversia è legata, per il convenuto 3, alla pretesa assenza di domicilio sul territorio comunale al momento della presentazione delle liste e, per il convenuto 2, alla creazione di un semplice domicilio fittizio onde consentire una candidatura altrimenti improponibile.

E. 2

Giusta l'art. 57 cpv. 1 lett. b della legge sulla giustizia amministrativa (LGA; CS 370.100), in veste di Corte costituzionale il Tribunale amministrativo giudica ricorsi contro attentati al diritto di voto, nonché elezioni e votazioni. In caso di ricorsi contro attentati al diritto di voto, nonché contro elezioni o votazioni il termine è di dieci giorni dalla pubblicazione ufficiale dei risultati della votazione (vedi art. 60 cpv. 1 lett. b LGA). E' legittimato a ricorrere contro attentati al diritto di voto, nonché contro elezioni e votazioni chiunque abbia diritto di voto nel rispettivo

- 7 - circondario elettorale o di votazione (art. 58 cpv. 2 LGA). Nell'evenienza l'istanza è stata presentata entro 10 giorni dalla pubblicazione delle liste ed è pertanto indubbiamente tempestiva e la legittimazione al ricorso è data, essendo i ricorrenti maggiorenni e domiciliati nel comune convenuto. E' allora irrilevante sapere se tutti gli istanti abbiano un domicilio effettivo a Roveredo, essendo almeno una parte di questi incontestabilmente legittimati a ricorrere (PTA 2012 no. 7 cons. 1c).

E. 3

a) Il ricorso contro attentati al diritto di voto include il diritto di eleggere e di essere eletto e permette di invocare la violazione di tutte le disposizioni che sono in relazione con l'esercizio dei diritti politici (DTF 123 I 97 cons. 1b/aa e 120 Ia 194 cons. 1b). Con il ricorso contro attentati al diritto di voto possono in particolare essere fatte valere anche violazioni di disposizioni sull'incompatibilità e sull'ineleggibilità (DTF 123 I 97 cons. 1 e 119 Ia 167 cons. 1). L'obbligo di eleggere il domicilio in un determinato luogo non conta tra le disposizioni sull'incompatibilità in senso classico, ma rappresenta solitamente una

condizione legale per l'esercizio del mandato nel senso che si parte dal presupposto che il candidato, una volta eletto, prenderà pure domicilio nel rispettivo comune o cantone e che se non dovesse farlo, non potrà entrare in carica (DTF 128 I 37 cons. 1d). Per l'elezione dei municipali, questa situazione è ad esempio tipica dei Cantoni Soletta e Turgovia, dove i candidati in lizza non devono avere il loro domicilio sul territorio comunale il giorno della votazione, ma al momento della loro entrata in carica. Nel cantone di San Gallo, l'esigenza di eleggere domicilio sul suolo comunale può addirittura avvenire dopo l'inizio del mandato. Diversa è invece la situazione quando l'obbligo di eleggere il domicilio è una condizione di eleggibilità. In questi casi, l'assenza di domicilio non permette al candidato di essere eletto e lo stesso non può neppure iniziare il proprio mandato (DTF 128 I 37 cons. 1d; HANGARTENER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und

- 8 - Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo 2000, marginali 224 s. e 243 ss.). Questa è la situazione conosciuta dalla maggior parte degli altri cantoni Svizzeri tra i quali anche i Grigioni. Contrariamente al nostro cantone però, alcuni cantoni svizzeri conoscono ancora un periodo di carenza (HANGARTENER/KLEY, op. cit., marginali 124). In ogni caso, trattandosi di disposizioni che riguardano l'eleggibilità, rispettivamente l'ineleggibilità, il presupposto del domicilio è quindi una questione propria a tangere il diritto di voto dei cittadini ed è pertanto deferibile a questo Giudice nell'ambito di un ricorso contro attentati al diritto di voto. b) In ossequio alla prassi di questo Giudice, per potersi appellare mediante ricorso a errori o vizi di procedura avvenuti nel corso di una votazione o di un'elezione, è indispensabile che questi difetti vengano fatti valere tempestivamente e quindi per quanto possibile prima della votazione o dell'elezione stessa, per evitare che il cittadino insorga contro una votazione o un'elezione solo dopo essere venuto a conoscenza del risultato conseguito (cfr. PTA 2012 ni. 3 e 7, 1997 no. 4, 1988 no. 1, 1996 no. 4, 1985 no. 3). Nell'evenienza, anche questo presupposto è stato rispettato, essendo i ricorrenti tempestivamente insorti adducendo la pretesa ineleggibilità di due dei candidati in corsa per il municipio già al momento della pubblicazione delle liste e prima quindi dell'elezione.

E. 4

a) Per quanto ha tratto al diritto applicabile, la legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni (LDPC; CS 150.100) disciplina le elezioni e votazioni in affari cantonali, distrettuali e di circolo. Giusta il capoverso 3 di detto disposto le disposizioni cantonali si applicano per analogia alle votazioni ed elezioni in affari comunali, per quanto il diritto comunale non preveda disposizioni al riguardo. Nell'evenienza il comune convenuto si è dotato di una propria regolamentazione in materia tramite lo Statuto comunale

- 9 - (Costc) e il regolamento comunale sulle elezioni e votazioni (REV). In base all'art. 5 Costc, il diritto di voto spetta a tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età, che sono domiciliate nel Comune o risiedono all'estero, e che godono dei diritti civili. Giusta l'art. 7 Costc, il diritto di eleggibilità spetta a tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età, che sono domiciliate nel Comune o risiedono all'estero, e che godono dei diritti civili. Per le condizioni di eleggibilità, analogamente a quanto previsto dallo Statuto comunale, l'art. 1 REV, precisa che il diritto di voto e di eleggibilità spetta ai cittadini svizzeri e alle cittadine svizzere che godono dei diritti civili, che hanno compiuto 18 anni e che sono domiciliati e domiciliate nel comune (cpv. 1). Ad eccezione della situazione per le svizzere e gli svizzeri all'estero, in base alla legislazione comunale è conseguentemente innegabile che il

domicilio sia un presupposto per essere eletto e non solo una condizione per l'esercizio del mandato. Come non viene del resto neppure contestato, la persona che non ha domicilio sul territorio del comune convenuto non è eleggibile. b) Resta da stabilire se l'elezione di domicilio debba già essere intervenuta al momento della deposizione delle liste o se basta invece che la condizione di eleggibilità sia soddisfatta al momento dell'elezione, come espressamente statuito dall'esecutivo nella pubblicazione qui impugnata. La normativa comunale è al proposito silente e l'art. 35 cpv. 3 REV prevede che qualora non tornasse applicabile il presente regolamento, facciano stato a titolo sussidiario le norme della legge federale sui diritti politici inerenti l'elezione del Consiglio Nazionale di volta in volta in vigore (LDP; RS 161.1). Come legislazione d'applicazione, il legislatore cantonale ha al proposito emanata anche la relativa ordinanza sull'elezione dei consiglieri nazionali (OECN; CS 150.300). Allo stato attuale delle cose, per essere eletti in Consiglio Nazionale basta avere il

- 10 - proprio domicilio in Svizzera. Sulla particolare questione legata al domicilio il rinvio di cui all'art. 35 cpv. 3 REV non è pertanto specificatamente di alcun aiuto. Nel proprio ricorso i ricorrenti elencano allora tutta una serie di motivi che imporrebbero la presa di un domicilio nel comune già a partire della data del deposito delle candidature. c) Per gli istanti, con il deposito delle liste e la loro sottoscrizione la candidatura diverrebbe vincolante per gli interessati e solo in questo modo sarebbe possibile controllare se gli stessi si prestino o meno ad essere eletti. Per questo le condizioni di eleggibilità dovrebbero essere soddisfatte a partire da detto momento. Nel sistema di voto proporzionale, la procedura che precede l'elezione è caratterizzata dal deposito delle candidature, dell'epurazione delle stesse (art. 10 cpv. 4 REV) e poi dalla pubblicazione ufficiale delle liste. E' pertanto intrinseco al sistema di epurazione delle liste, che anche dopo la deposizione delle stesse vi siano candidati che vengano radiati (ad esempio perché candidati di due liste), pur avendo questi convalidata la loro candidatura apponendo la loro firma sulla lista (art. 10 cpv. 2 prima frase REV). In questo senso pertanto, la pretesa che dopo la sua deposizione la lista non possa più subire modifiche non è corretta. La normativa comunale in materia di elezioni e votazioni non prevede nulla quanto alla possibilità di sostituire candidati nell'ambito dell'epurazione delle liste, ma l'art. 29 LDP, disposizioni a cui l'art. 35 cpv. 3 REV rinvia in generale, assegna al cantone, nel capitolo riservato all'elezione al Consiglio nazionale, il compito di esaminare le proposte e di assegnare al rappresentante dei firmatari un termine per rettificarle, per modificare denominazioni che si prestano a confusione e per sostituire i candidati stralciati d'ufficio. Per questi nuovi candidati, la questione delle condizioni di eleggibilità non può necessariamente porsi che dopo la data di presentazione delle liste, fatto che potrebbe ingenerare pertanto una diversità di trattamento tra candidati in lizza per

- 11 - lo stesso mandato e che non depone a favore della tesi di ricorso. Come poi praticamente comprovato anche dalla candidatura del convenuto 2, con l'adempimento della condizione legata al domicilio già a partire dalla data di presentazione delle liste non vi è comunque alcuna garanzia che il domicilio sussista ancora al momento dell'elezione stessa, mentre dovrebbe essere innegabile – come tutte le parti al procedimento concordano - che a quel momento la condizione vada in ogni caso soddisfatta. d) Il principale motivo per cui le condizioni di eleggibilità andrebbero soddisfatte già al momento della presentazione delle liste viene dai ricorrenti intravisto nella possibilità data dalla normativa comunale di procedere a delle elezioni tacite. Tale conclusione troverebbe la propria giustificazione se la presentazione dei candidati e l'elezione tacita avvenissero in un unico

atto, ma così non è. In conformità al REV, anche nell'elezione tacita occorre, dopo la presentazione delle candidature, previamente procedere all'epurazione delle liste, alla quale possono seguire eventuali patteggiamenti tra rappresentanti delle diverse fazioni "per eventualmente addivenire a nomine tacite" giusta quanto previsto all'art. 12 REV, e solo in un secondo tempo avviene l'avviso all'albo comunale da parte dell'esecutivo. Nel caso di patteggiamenti in vista di nomine tacite, lo stralcio di un candidato è ammesso solo con il suo consenso scritto (art. 12 REV). L'iter che caratterizza la nomina tacita non permette però in queste condizioni di concludere che le condizioni di eleggibilità vadano imperativamente adempiute già al momento della presentazione delle liste giacché è possibile, in applicazione alla normativa comunale, apportare anche in questa eventualità delle modifiche alle candidature, nel senso di stralci automatici (art. 10 REV) o con il consenso del candidato (art. 12 REV). In ogni caso, poiché spetta all'esecutivo dichiarare la nomina tacita mediante avviso all'albo pubblico,

- 12 - dovrebbe per questo gremio essere senz'altro possibile stabilire chiaramente se al momento della dichiarazione il candidato sia eleggibile, in quanto domiciliato, o meno. Non vi sono pertanto motivi imperativi per ritenere che il domicilio debba essere dato sin dalla presentazione delle candidature, per il fatto che la normativa comunale conoscerebbe le nomine tacite. e) Il rinvio alle disposizioni sull'elezione tacita dei membri dei tribunali distrettuali di cui agli art. 19a ss. LDPC non giova neppure alla tesi di ricorso. In primo luogo, per quanto esposto al considerando 4a che precede, la normativa cantonale non trova nell'evenienza applicazione, avendo il comune convenuto adottata una propria regolamentazione e dichiarando il REV applicabile a titolo sussidiario non la normativa cantonale in materia di diritti politici bensì quella federale, valida per le elezioni del Consiglio nazionale. In alcuni casi – vedi ad esempio l'art. 21 cpv. 1 REV - la normativa comunale rinvia al diritto cantonale, ma tale rinvio è legato ad una specifica questione e non è di carattere generale. Le elezioni dei membri dei tribunali distrettuali avvengono poi con il sistema di voto maggioritario e non con quello proporzionale. Nel sistema proporzionale, anche se un candidato non dovesse rivelarsi eleggibile, i voti che questi raccoglie andrebbero comunque a favore del suo gruppo come voti di partito ed eventualmente quindi di un altro candidato dello stesso gruppo. Concretamente, gli istanti chiedono un'applicazione analoga dell'art. 19f cpv. 4 LDPC, stando al quale una volta scaduto il termine di annuncio, non è più possibile eliminare vizi e quale difetto insanabile essi intendono il difetto di domicilio. In effetti, nel Messaggio del Governo al Gran Consiglio del 2010-2011 la verifica progressiva delle proposte di candidatura giusta il primo capoverso dell'art. 19f era reputata includere anche l'esigenza del domicilio (vedi Messaggio citato a pag. 10), benché tale intenzione, sia quanto alla qualifica del difetto che per

- 13 - quanto attiene all'esigenza del domicilio stesso, non risulti comunque espressamente dal testo legale. La disposizione di cui al capoverso 4 trova però la propria giustificazione nella necessità - espressamente sottolineata dal Governo nel proprio Messaggio - di procedere ad una verifica progressiva delle candidature e dalla conseguente possibilità di correggerle prima della scadenza del termine (vedi art. 19f cpv. 2 LDPC). A livello comunale, la situazione non è necessariamente tale, ma la verifica delle candidature può avvenire e avviene solitamente dopo il termine di presentazione delle liste, quindi ad un'epoca alla quale secondo l'art. 19f cpv. 4 LDPC non sarebbe più possibile sanare alcun vizio, ciò che però non corrisponde neppure alla volontà del legislatore cantonale, che

prevede espressamente tale possibilità anche all'art. 19f cpv. 2 LPDC. Ne consegue che anche quanto previsto dalla legislazione cantonale per l'elezione tacita dei membri dei tribunali distrettuali non rafforza necessariamente le tesi di ricorso. f) Per i ricorrenti sarebbe poi aberrante che un candidato come il convento 2 possa esercitare indisturbato i propri diritti politici nel Cantone Ticino ed essere candidato nei Grigioni. Una tale agire contravverrebbe all'art. 39 cpv. 3 Cost il quale sancisce che nessuno possa esercitare i diritti politici in più di un Cantone. Questo articolo costituzionale non è stato introdotto per impedire il verificarsi di situazioni come quella che si presenta nel caso in oggetto, poiché il requisito del domicilio per esercitare il diritto voto (attivo) era reputato bastare in generale per ovviare alla possibilità di esercitare il diritto di voto in due luoghi, non essendo possibile avere due domicili civili contemporaneamente. La norma era invece stata introdotta per evitare ingerenze territoriali tra cantoni dopo che il Giura, cantone nel quale era stato introdotto il voto ai 18enni allorquando in Svizzera la maturità politica era ancora generalmente fissata a 20anni, aveva accordato il diritto di voto ai giurassiani tra i 18 ed i 20 anni che abitavano

- 14 - in un cantone dove non potevano ancora esercitare tale diritto prima del compimento del ventesimo anno d'età (ANDREAS KLEY, St. Galler Kommentar all'art. 39 Cost, 2a edizione, Zurigo e altri 2013, marginale 12). In applicazione all'art. 39 cpv. 3 Cost, un cittadino può votare solo in un cantone, ma può essere candidato in un altro, dove ad esempio il requisito del domicilio non è richiesto, non essendo il domicilio imperativamente presupposto per l'esercizio del diritto di voto passivo (vedi HANGARTENER/KLEY, op.cit., marginale 237). Per il resto, il convento 2 non può contemporaneamente votare o eleggere in due cantoni diversi, poiché egli è attualmente domiciliato solo in Ticino. Per il convento 3 la situazione è la stessa, essendo questi iscritto solo nel catalogo elettorale del comune convento egli può esercitare il proprio diritto di voto solo presso detta comunità. g) Per gli istanti, la soluzione auspicata nel ricorso permetterebbe poi di rispettare al meglio l'obbligo di trasparenza che l'autorità ha nei confronti degli elettori. Questi avrebbero il diritto di sapere se le persone in lizza siano o meno eleggibili e tale diritto potrebbe essere salvaguardato solo ammettendo quali candidati coloro che adempiono fin dall'inizio le condizioni di eleggibilità e che quindi avrebbero il loro domicilio sul territorio comunale al momento della presentazione delle liste. L'argomentazione è plausibile, ma non giustifica per questo un diverso giudizio. Come è già stato esposto in precedenza, la legislazione comunale è silente su questa questione e la restrizione che gli istanti intenderebbero imporre agli attuali candidati non è di portata indifferente. Nel caso concreto, con la pubblicazione delle liste, il municipio ha esposta agli aventi diritto di voto la particolare situazione di due dei candidati e ribadita la necessità che essi risultino domiciliati effettivamente sul territorio comunale al momento dell'elezione. Ne consegue che i votanti erano stati resi attenti alla problematica in oggetto e con questo il dovere

- 15 - di trasparenza va reputato per quanto possibile salvaguardato. E' vero che al momento dell'elezione per l'elettore non sarà forse possibile sapere con certezza se il candidato eletto potrà effettivamente esercitare il proprio mandato, ma tale insicurezza si verifica anche ogni volta che la candidatura di una persona può essere affetta da incompatibilità con quella di un altro candidato o con una persona già eletta. Anche in questi casi non è dato sapere se la persona prescelta potrà effettivamente anche esercitare il mandato per cui è stata eletta, benché evidentemente la condizione del domicilio è presupposto per l'elezione e quindi ha comunque una portata giudica diversa dalle altre norme sull'incompatibilità. Come è già

stato esposto in precedenza poi, anche il fatto di essere domiciliato nel comune al momento della presentazione della candidatura non è comunque garanzia del mantenimento del domicilio anche al momento dell'elezione. h) Gli istanti invocano poi gli art.10 cpv. 2 Costo e 31 REV, giusta i quali l'unico motivo per non accettare una carica in caso di elezione sarebbe l'incompatibilità e non la mancanza di domicilio. Per quanto esposto in precedenza, è incontestato che al momento dell'elezione il candidato debba avere il proprio domicilio sul territorio comunale, altrimenti non può neppure essere validamente eletto, per cui la questione di sapere a quali condizioni egli non possa accettare la carica neppure si pone.

E. 5

a) Giusta l'art. 2 REV, il catalogo elettorale può venir consultato in ogni momento dagli aventi diritto di voto e viene messo a disposizione dei capigruppo dei partiti che partecipano alle nomine comunali (cpv. 2) Prima di un'elezione o di una votazione, vanno fatte iscrizioni o radiazioni fino a due giorni prima dell'inizio della votazione anticipata se risulta che alla data di votazione sono adempiute le condizioni di partecipazione (cpv. 3). Anche se solo implicitamente, questo disposto lascia però

- 16 - perlomeno presupporre la legittimità dell'affermazione fatta dal comune convenuto nella pubblicazione delle liste qui contestata. Le iscrizioni nel catalogo elettorale e quindi la facoltà di poter esercitare il diritto di voto e di essere eletto è data se al momento della richiesta di iscrizione le condizioni per il suo esercizio non sono ancora soddisfatte, ma lo saranno almeno due giorni prima che inizi la procedura di elezione, con la votazione anticipata. Una regola analoga, anche se con termini diversi, è conosciuta pure dal diritto cantonale all'art. 5 della LDPC a cui l'art. 6 OECN espressamente rinvia. Avendo però la normativa comunale prevista la possibilità di modificare il catalogo elettorale a delle condizioni più severe (termini più lunghi) di quelle previste dal diritto cantonale, sono le norme previste dal REV ad essere determinanti per l'elezione comunale. Alla luce delle considerazioni che precedono, per il Tribunale amministrativo l'agire dell'esecutivo non dà adito a critiche. Senza una diversa disposizione al riguardo non vi è motivo per ritenere che relativamente alla specifica questione del domicilio la stessa regola che vale per l'esercizio stesso del diritto di voto non possa trovare analoga applicazione, anche perché solitamente la presa di un domicilio politico va di pari passo con la presa di un domicilio civile. b) Come risulta dal considerando 4 che precede, i motivi invocati dagli istanti per ritenere imperativa la necessità di avere il proprio domicilio sul territorio comunale già al momento della presentazione delle liste, anche se per certi versi comprensibili, non meritano protezione. Non avendo la normativa comunale disciplinata espressamente la questione, non si giustifica imporre a posteriori in questa sede una restrizione dei diritti politici, senza che ve ne sia un'impellente necessità (cfr. anche DTF 134 I 177 cons. 2.1). Per questo quanto deciso dall'esecutivo nella propria pubblicazione merita conferma e per essere eletti i candidati dovranno avere l'esercizio dei diritti politici e il loro domicilio effettivo sul territorio

- 17 - comunale al momento dell'elezione nel senso esposto nella presente sentenza. c) Onde evitare inutili discussioni future va comunque precisato che qualora la legge non preveda altrimenti, nel nostro cantone (sentenze del Tribunale federale 1C_373/2007 del 6 agosto 2008 e 1P.511/2006 del 12 dicembre 2006) la nozione di domicilio politico va intesa come domicilio ai sensi dell'art. 23 del Codice civile svizzero (CC; RS 210). La costituzione del domicilio presuppone allora l'esistenza di due condizioni cumulative: la relazione territoriale, ossia la residenza o la dimora in un determinato luogo (condizione

oggettiva), e una relazione personale, ossia l'intenzione di stabilirsi in detto luogo durevolmente (condizione soggettiva). Il concetto di domicilio ai sensi dell'art. 23 CC presuppone pertanto la residenza effettiva in un determinato luogo, anche se la durata del soggiorno non riveste importanza decisiva, e l'intenzione, non solo astratta, ma concretamente manifestata di stabilirsi durevolmente nel luogo prescelto. Il principio basilare a fondamento dell'art. 23 cpv. 1 CC è che i cittadini abbiano il loro domicilio dove mantengono il centro delle loro relazioni personali (DTF 127 V 238 cons. 1, 120 III 8 cons. 2b, 97 II 3 cons. 3, 85 II 322 cons. 3). La precisazione fatta dall'esecutivo quanto all'effettività del domicilio, anche considerati i precedenti di almeno uno dei candidati in lizza, sfugge pertanto a qualsiasi censura.

E. 6

[Comunicazioni]

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