

# GR\_GERICHTE V 2022 7 vom 21. Februar 2023

GR Gerichte, 2023-02-21, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_V\\_2022\\_7](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2022_7)

FR: GR\_GERICHTE V 2022 7 du 21 février 2023

IT: GR\_GERICHTE V 2022 7 del 21 febbraio 2023

## Regeste

elezioni comunali - PTA 2023 n. 7 | politische Rechte

## Erwägungen

### E. 1

L'opponente contesta che gli avvisi e le pubblicazioni effettuate per le elezioni comunali costituiscano una violazione del diritto di voto dei ricorrenti, ragione per cui si rende necessario approfondire l'ammissibilità del ricorso, in particolare la legittimazione, esulando così da un mero esame d'ufficio.

#### E. 1.1

Il Tribunale amministrativo giudica in veste di Corte costituzionale i ricorsi contro attentati al diritto di voto, nonché elezioni e votazioni (art. 57 cpv. 1 lett. b Legge sulla giustizia amministrativa [LGA; CSC 370.100]). I ricorrenti hanno impugnato la convocazione delle elezioni comunali (procedura V 22 5), facendo valere un attentato al diritto di voto, e in seguito l'esito delle elezioni comunali (procedura V 22 7). Il Tribunale amministrativo è pertanto competente a giudicare entrambi i ricorsi in veste di Corte costituzionale.

#### E. 1.2

Ai sensi dell'art. 58 cpv. 2 LGA è legittimato a ricorrere contro attentati al diritto di voto, nonché contro elezioni e votazioni chiunque abbia diritto di voto nel rispettivo circondario elettorale o di votazione. A differenza di quanto sostiene l'opponente, non è necessaria una legittimazione in senso

- 7 - lato, che contempra anche un interesse degno di protezione o un interesse pratico all'abrogazione o alla modifica della decisione impugnata (cfr. Sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni [STA] V 20 14 del 4 maggio 2021, consid. 5.1 e seg.; STA V 17 5 del 16 gennaio 2018, consid. 2c). Si noti infatti che anche per il ricorso in materia di diritti politici di fronte al Tribunale federale (art. 82 lett. c Legge sul Tribunale federale [LTF; RS 173.110]) il diritto di ricorrere spetta a chiunque abbia diritto di voto nell'affare in causa, senza ulteriori condizioni (art. 89 cpv. 3 LTF). Risulta incontestato che i ricorrenti abbiano diritto di voto nel Comune di C.\_\_\_\_\_. La legittimazione dei ricorrenti è pertanto pacifica.

#### E. 1.3

In caso di ricorsi contro attentati al diritto di voto, nonché contro elezioni e votazioni, il ricorso deve essere inoltrato entro dieci giorni dalla comunicazione della decisione su ricorso oppure dalla rilevazione del motivo d'impugnazione, al più tardi tuttavia dopo la pubblicazione ufficiale dei risultati di un'elezione o votazione (art. 60 cpv. 2 LGA). Nel caso in esame fanno stato il comunicato stampa del 31 ottobre 2022 riguardante la

convocazione delle elezioni per il periodo 2023-2026 (procedura V 22 5) e la pubblicazione dei risultati delle elezioni, avvenuta il 29 novembre 2022 (procedura V 22 7). Il rispetto del termine d'inoltro risulta pacifico per entrambi i ricorsi.

#### **E. 1.4**

Infine, anche i presupposti di forma ai sensi dell'art. 38 LGA sono rispettati. Entrambi i ricorsi (V 22 5 e V 22 7) sono dunque ricevibili in ordine e il Tribunale amministrativo può procedere ad entrare nel merito.

#### **E. 2**

Ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 lett. a LGA l'autorità può – mediante decisione procedurale e nell'interesse di un'efficace evasione – unire in un unico oggetto le procedure iniziate con istanze inoltrate separatamente. Nel caso in esame sono state avviate due procedure di ricorso (V 22 5 e

- 8 - V 22 7) aventi per oggetto le elezioni comunali del Comune di C.\_\_\_\_\_ per il periodo 2023-2026. Inizialmente i ricorrenti hanno impugnato la convocazione delle elezioni del Municipio, chiedendo l'annullamento della pubblicazione, l'annullamento delle elezioni stesse e la loro riconvocazione (V 22 5). Ad elezioni avvenute hanno impugnato l'esito delle stesse, chiedendone l'annullamento e la riconvocazione (V 22 7). Al fine di evadere efficacemente entrambe le procedure, questo tribunale unisce pertanto le procedure V 22 5 e V 22 7 in un unico oggetto ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 lett. a LGA.

#### **E. 3**

Primariamente, i ricorrenti censurano e ritengono illegale la disposizione del comunicato stampa del 31 ottobre 2022 del Comune di C.\_\_\_\_\_, secondo cui durante l'assemblea comunale del 28 novembre 2022 potevano candidarsi altre persone oltre ai candidati già proposti per iscritto, posto che soddisfino i requisiti generali di eleggibilità e che possiedano il diritto di voto.

#### **E. 4**

Lo Statuto comunale del Comune di C.\_\_\_\_\_ (SC) prescrive all'art. 11 cpv. 1 concernente l'eleggibilità, che qualsiasi cittadino svizzero avente diritto di voto nel Comune può essere eletto in un'autorità comunale. L'art. 11 cpv. 2 SC statuisce inoltre che le candidature devono essere inoltrate per iscritto al Municipio tre settimane prima dell'elezione.

#### **E. 4.1**

A mente dei ricorrenti, l'art. 11 cpv. 2 SC è vincolante e il suo testo non lascia spazio ad alcuna interpretazione. I ricorrenti sottolineano in particolare l'utilizzo del verbo imperativo "dovere", che indicherebbe per l'appunto il carattere vincolante dell'articolo. Anche la Legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni (LDPC; CSC 150.100;) sosterebbe questa lettura, in quanto regola in modo simile la procedura di candidatura per i membri dei tribunali regionali (cfr. art. 19a segg. LDPC). Inoltre, anche se lo SC prevede che nuovi candidati possano presentarsi in sede

- 9 - di assemblea comunale qualora fosse necessario un secondo turno per i seggi ancora vacanti (cfr. art. 40 SC), questa regola non andrebbe applicata al caso in esame, siccome non si è presentata né una situazione di ballottaggio né ci sono stati seggi vacanti dopo il primo turno. I ricorrenti ritengono infine che non abbia senso fissare un termine per l'inoltro delle candidature se è data la possibilità di presentare le candidature anche in assemblea

comunale. Questo fatto può infatti confondere l'elettorato e crea altresì spazio per ragionamenti e modi di agire tattici, che male si conciliano con una procedura elettorale trasparente e la libera espressione del diritto di voto. L'opponente discorda integralmente e sostiene che l'esortazione a inoltrare le proposte di candidatura entro un certo termine ha carattere meramente informativo. Lo stesso sosterranno il Governo e l'Ufficio per i Comuni del Cantone dei Grigioni, il primo richiamando la giurisprudenza di questo Tribunale (PTA 1974 n. 3). Inoltre, l'art. 11 cpv. 2 SC non specifica le conseguenze del mancato inoltro delle candidature entro tale termine, e meglio, che l'inosservanza del termine preclude l'eleggibilità ai sensi dell'art. 11 cpv. 1 SC. L'opponente, riprendendo le considerazioni del Governo del Cantone dei Grigioni, sottolinea che in mancanza di una prescrizione esplicita e di tenore diverso, sarebbero pertanto eleggibili tutte le persone che soddisfano i requisiti generali di eleggibilità.

#### **E. 4.2**

Se è vero che l'art. 11 cpv. 2 SC non esclude esplicitamente l'eleggibilità in sede di assemblea delle persone che non hanno inoltrato la propria candidatura entro il termine stabilito, allo stesso tempo si potrebbe desumere dal termine di tre settimane sancito dall'articolo che le candidature tardive non possono essere considerate per l'elezione durante l'assemblea. Alla luce delle opinioni contrastanti circa il testo dell'art. 11 cpv. 2 SC, si rende necessario procedere con un'interpretazione della norma giuridica secondo i principi generali, al fine

- 10 - di chiarirne il senso. Anche nel diritto amministrativo trovano parimenti applicazione l'interpretazione grammaticale, storica, logica-sistematica e teleologica, senza che una di esse debba prevalere su un'altra (HÄFELLIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht,

##### **E. 4.2.1**

Attraverso l'interpretazione teleologica si vuole definire lo spirito della norma giuridica, la cosiddetta *ratio legis*, partendo come di consuetudine dal tenore della norma da interpretare (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, op. cit., n. 120 segg.). Nel caso in esame, senso e scopo del termine di tre settimane per l'inoltro delle candidature (art. 11 cpv. 2 SC) risiedono con ogni probabilità nel voler fornire all'elettorato un'immagine precisa dei candidati su cui l'assemblea comunale andrà a votare. Se il legislatore avesse effettivamente voluto tollerare proposte di candidatura anche in sede di assemblea comunale, l'art. 11 cpv. 2 SC avrebbe dovuto specificarlo, prevedendo per esempio la scadenza del termine per il giorno delle elezioni, oppure essere addirittura silente a riguardo, senza fissare alcun termine preciso. In termini generali, per permettere candidature anche durante l'assemblea comunale, l'art. 11 cpv. 2 SC avrebbe quindi dovuto avere un altro tenore o non esistere affatto.

- 11 -

##### **E. 4.2.2**

L'interpretazione sistematica mira a determinare il senso di una norma giuridica prendendo in considerazione la sua relazione con altre norme e la sua posizione all'interno dell'ordinamento giuridico. Rilevanti possono essere la struttura sistematica dell'atto normativo, i rispettivi capitoli, la rubrica e i titoli marginali. Può altresì risultare opportuno considerare il rapporto della norma giuridica con le disposizioni di un altro atto normativo

(HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, op. cit., n. 97 segg.). L'art. 11 SC porta il titolo marginale "Eleggibilità" e indica infatti i requisiti per l'elezione in un'autorità comunale. Secondo l'art. 11 cpv. 1 SC qualsiasi cittadino svizzero avente diritto di voto del Comune ha la possibilità di essere eletto in un'autorità comunale. L'art. 11 cpv. 2 SC, problematico per il caso in esame, stabilisce poi in maniera imperativa il suddetto termine per l'inoltro delle candidature, indicando indirettamente che si tratta ugualmente di un requisito di eleggibilità. L'art. 11 SC non regola tuttavia le conseguenze di una candidatura inoltrata tardivamente. A questo proposito appare utile consultare la LDPC, siccome il Comune di C. \_\_\_\_\_ non ha una legge o un regolamento comunale sui diritti politici. La LDPC si applica infatti per analogia alle votazioni ed elezioni in affari comunali, per quanto il diritto comunale non preveda disposizioni al riguardo (art. 1 cpv. 3 LDPC). Per il caso in esame risultano pertinenti gli art. 19a segg. LDPC che regolano l'elezione tacita dei membri dei tribunali regionali. In particolare, l'art. 19g LDPC prevede che la commissione amministrativa del tribunale regionale competente pubblichi i nomi dei candidati nei mezzi di pubblicazione usuali del luogo. A questo proposito è interessante notare che, malgrado lo Stato comunale non preveda esplicitamente tale pubblicazione, nel caso in esame l'Opponente ha provveduto sua sponte ad informare la popolazione circa i nominativi dei candidati per il municipio 2023-2026, pubblicando il protocollo dell'apertura delle buste pervenute (cfr. doc. 9 dei ricorrenti, proc. V 22 7).

- 12 - Un'altra disposizione della LDPC estremamente pertinente è l'art. 19e LDPC che dispone sull'inoltro delle candidature. Ai sensi del cpv. 1 le proposte di candidatura devono pervenire al tribunale regionale competente entro l'ottavo lunedì precedente il giorno dell'elezione. Anche la LDPC, come lo SC, prevede dunque un termine preciso entro il quale i candidati devono proporsi. A differenza dello SC, la LDPC prevede tuttavia esplicitamente che le proposte di candidatura inoltrate dopo il suddetto termine non entrino in considerazione (art. 19e cpv. 2 LDPC). Il tenore della LDPC in materia di termini d'inoltro non lascia pertanto alcun dubbio circa il carattere vincolante e imperativo del termine. Alla luce del fatto che lo SC regola unicamente il termine d'inoltro (tre settimane prima dell'elezione, art. 11 cpv. 2 SC) e non le conseguenze dell'inottemperanza dello stesso, considerato inoltre l'art. 1 cpv. 3 LDPC, l'art. 19e cpv. 2 LDPC può essere applicato per analogia al caso in esame, con il risultato che le proposte di candidatura in sede di assemblea comunale non sono ammissibili.

### **E. 4.2.3**

Al fine di ottenere un'interpretazione dell'art. 11 SC fedele alle ambizioni del legislatore, risulta opportuno considerare anche la genesi della norma, e meglio la storia legata alla sua creazione e gli eventuali lavori preparatori. Si tratta dunque di procedere con un'interpretazione storica, ricercando così il senso che il legislatore ha pensato di dare alla norma in origine (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, op. cit., n. 101 segg.). Dal verbale dell'assemblea comunale del 29 giugno 2021 – dove sono state presentate le modifiche allo statuto comunale – non si evincono informazioni rilevanti ad eccezione del fatto che la modifica dell'art. 11 SC, nella forma che ci occupa attualmente, sia stata approvata (cfr. doc. E dell'opponente, proc. V 22 5). Nell'ambito dell'approvazione della revisione parziale dello Statuto comunale, il Governo del Cantone dei Grigioni ha ritenuto opportuno commentare l'art. 11 SC come segue:

- 13 - "[...] Non è evidente se il Comune attribuisca a questa norma il significato che l'eleggibilità debba essere limitata e che possano essere elette esclusivamente le persone che

hanno annunciato la propria candidatura, oppure se a questa regola si attribuisca solo un valore informativo. Dal verbale dell'assemblea del 29 giugno 2021 non è possibile evincere alcuna informazione a questo proposito. Nella PTA 1974 n. 3, una decisione datata ma a quanto risulta tuttora valida, il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni afferma che in mancanza di una prescrizione esplicita e di tenore diverso d'esortazione del comune a inoltrare le proposte di candidatura entro un certo termine ha carattere meramente informativo. Pertanto non sono eleggibili solo i candidati proposti per iscritto, bensì tutte le persone che soddisfano i requisiti generali di eleggibilità (avere il diritto di voto nel Comune). Sulla base della giurisprudenza menzionata, in assenza di ulteriori regolamentazioni che disciplinino in dettaglio o concretizzino la procedura di candidatura, si deve presupporre che la presente disposizione abbia carattere informativo". L'opponente si appoggia all'interpretazione del Governo del Cantone dei Grigioni, come pure alla giurisprudenza citata (PTA 1974 n. 3). In quest'ultima sentenza, questo Tribunale ha precisato che in mancanza di una prescrizione legale contraria espressa, l'avviso pubblico di inoltrare proposte elettorali al comune entro un dato termine ha soltanto scopo informativo. Eleggibili sono pertanto non solo i candidati proposti per iscritto o a voce, ma tutte le persone che rispondono alle condizioni generali di eleggibilità (PTA 1974 n. 3, regesto). Tuttavia, tale interpretazione e riferimento giurisprudenziale non possono essere seguiti e applicati al caso in esame. Infatti, la PTA 1974 n. 3 tratta di una situazione diversa e non comparabile alla fattispecie qui esaminata, in quanto il comune coinvolto in tal caso non prevedeva nello statuto comunale alcuna disposizione che imponesse un termine per l'inoltro delle candidature. Quanto affermato dal Tribunale amministrativo nella PTA 1974 n. 3 è pertanto corretto, e meglio, in assenza di una disposizione legale contraria, l'avviso pubblico di inoltrare le liste dei candidati entro un dato termine ha in effetti scopo meramente informativo. Nel caso in esame, tuttavia, il Comune di C. \_\_\_\_\_ ha un articolo nel proprio Statuto comunale che prevede un termine imperativo per l'inoltro delle candidature. Il fatto che il Comune di C. \_\_\_\_\_ abbia, ciononostante, specificato nel comunicato stampa del 31 ottobre 2022 che altri candidati

- 14 - aventi diritto di voto potevano essere proposti direttamente in sede di assemblea comunale, risulta pertanto incorretto. È apprezzabile il tentativo dell'opponente di giustificarsi riprendendo le motivazioni del Governo del Cantone dei Grigioni, per cui il termine all'art. 11 SC avrebbe unicamente carattere informativo, e aggiungendo – in supporto di tale lettura – che non esiste una disposizione comunale volta a regolare le conseguenze dell'inosservanza di tale termine. Va tuttavia ricordato che l'approvazione della revisione parziale dello Statuto comunale da parte del Governo del Cantone dei Grigioni ha unicamente carattere dichiarativo (cfr. art. 80 cpv. 1 della Legge sui comuni del Cantone dei Grigioni [LCom; CSC 175.050]). La portata di tale argomentazione e riferimento giurisprudenziale, oltre al fatto che si è rivelata inappropriata per il caso in esame, non è pertanto decisiva. Le argomentazioni e l'interpretazione dell'opponente non trovano il sostegno di questo Tribunale.

#### **E. 4.3**

Considerati i risultati dell'esercizio interpretativo appena svolto, il Tribunale amministrativo giunge alla conclusione che l'art. 11 cpv. 2 SC fissa un termine entro il quale le candidature devono essere imperativamente inoltrate per essere considerate ammissibili, e i candidati, eleggibili. Pertanto, non è corretto assumere che le candidature possano essere proposte ancora in sede di assemblea comunale, come sostenuto dall'Opponente. Malgrado

quest'ultimo goda di una certa libertà e autonomia nell'interpretazione delle proprie leggi comunali, è altresì risaputo che nell'ambito di elezioni e votazioni vige un formalismo rigoroso (cfr. Decisione del Tribunale federale 1C\_396/2019 dell'8 novembre 2019, consid. 5.2.5 e seg.). Nel caso in esame si impone pertanto l'interpretazione di questo Tribunale. 5. I ricorsi devono quindi essere accolti e le elezioni del Municipio del Comune di C.\_\_\_\_\_ per il periodo 2023-2026, tenutasi il 28 novembre 2022, annullate con effetto ex nunc o ex tempore futuro (cfr. WEBER-

- 15 - DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basilea/Francoforte sul Meno 1983, p. 190). Il Comune di C.\_\_\_\_\_ deve indire nuove elezioni comunali per il Municipio e, in conformità all'art. 11 cpv. 2 SC, accettare unicamente le candidature che perverranno per iscritto tre settimane prima dell'elezione. Per ragioni di sicurezza del diritto e di praticabilità esecutiva nonché a tutela di tutti gli interessi coinvolti, giusta l'art. 61 cpv. 3 LGA questo Tribunale dispone che il Municipio attuale, eletto il 28 novembre 2022, continua il suo mandato fino all'entrata in carica del futuro Municipio. 6. Considerato che i ricorsi vengono accolti, si rende superfluo entrare nel merito delle altre censure presentate dai ricorrenti. 7. Le spese procedurali, composte da una tassa di Stato di CHF 1'000.00 – volutamente esigua come in casi analoghi – e da spese di cancelleria, sono poste a carico del soccombente opponente (art. 73 cpv. 1 LGA). Per quanto riguarda le spese ripetibili, i ricorrenti hanno presentato una nota d'onorario pari a CHF 4'672.40 nella procedura V 22 5 e una nota d'onorario pari a CHF 2'048.95 nella procedura V 22 7, in entrambi i casi senza elencare i dettagli delle singole prestazioni. Considerata l'assenza di un accordo sull'onorario circa i CHF 270.00 all'ora indicati nelle note d'onorario, e ritenuto che la ripetizione degli argomenti nella procedura V 22 7 abbia generato un dispendio moderato, si ritiene appropriato riconoscere un importo forfettario pari a CHF 4'000.00 (incl. IVA) a titolo di ripetibili, posto a carico dell'opponente. III. Per questi motivi il Tribunale giudica: 1. Le procedure V 22 5 e V 22 7 sono unite in un unico oggetto.

- 16 - 2. I ricorsi costituzionali V 22 5 e V 22 7 sono accolti. Il Comune di C.\_\_\_\_\_ deve indire nuove elezioni comunali per il Municipio ai sensi dei considerandi. 3. Vengono prelevate le seguenti spese processuali: - una tassa di Stato di CHF 1'000.00 - e le spese di cancelleria di CHF 352.00 totale CHF 1'352.00 Tali spese sono poste a carico del Comune di C.\_\_\_\_\_. 4. Il Comune di C.\_\_\_\_\_ versa CHF 4'000.00 (incl. IVA) a titolo di ripetibili a A.\_\_\_\_\_ e B.\_\_\_\_\_. 5. [Vie di diritto] 6. [Comunicazione]

## **E. 8**

ed., Zurigo/San Gallo 2020, n. 177 segg; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Staatsrecht, 10. ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2020, n. 91 segg.). In virtù della cosiddetta pluralità metodologica, è prassi combinare i metodi di interpretazione che meglio si prestano per il caso specifico (cfr. HÄFELLIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n. 178), tenendo ad ogni modo presente che nel diritto amministrativo il Tribunale federale predilige particolarmente l'interpretazione teleologica (cfr. DTF 142 V 299, consid. 5; DTF 140 I 305, consid. 6; HÄFELLIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n. 179).

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