Urteilskopf

112 Ia 340

53. Estratto della sentenza 30 dicembre 1986 della I Corte di diritto pubblico nella causa Comune di Poschiavo c. Comitato di iniziativa per la salvaguardia di Millemorti (ricorso di diritto pubblico)
Regeste (de):
Autonomie der bündnerischen Gemeinden im Bereich von Volksinitiativen.

Das kant. Gesetz über die Ausübung politischer Rechte räumt den bündnerischen Gemeinden im Bereich der Initiative für Gemeindebelange nur insofern Autonomie ein, als es um die Ausdehnung des Initiativrechts geht; im übrigen regelt dieses Gesetz die Materie abschliessend und verbindlich (Art. 59 und 63 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte, E. 3). Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde wegen fehlender Gemeindeautonomie im fraglichen Rechtsbereich.

Regeste (fr):
Autonomie des communes grisonnes en matière d'initiative populaire.

Dans le cas des initiatives qui ont trait aux affaires communales, la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques ne reconnaît d'autonomie aux communes grisonnes que pour étendre un tel droit, mais pour le reste elle règle la matière de façon exhaustive et contraignante (art. 59 et 63 de la loi cantonale précitée, consid. 3). Rejet du recours de droit public pour absence d'autonomie susceptible d'être protégée par ce moyen.

Regesto (it):
Autonomia dei Comuni grigioni in materia di iniziativa popolare.

Nelle iniziative per gli affari comunali, la legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) riconosce al Comune grigione un'autonomia unicamente per ampliare tale diritto, ma per il resto regola in modo esaustivo e cogente la materia (art. 59 e 63 LEDP, consid. 3). Reiezione del ricorso di diritto pubblico per difetto di autonomia tutelabile con detto rimedio.

Sachverhalt ab Seite 341

Un "Comitato d'iniziativa per la salvaguardia di Millemorti", composto di Silvia Semadeni, Hans Russi, Franz Bordoni e Valentina Menghini, tutti in Poschiavo, inoltrò nel giugno del 1984 alla cancelleria comunale di Poschiavo un'iniziativa, con la quale si chiedeva di modificare il piano delle zone accettato il 19 giugno 1983 in votazione popolare e ratificato dal Governo il 19 marzo 1984, annullando la zona residenziale di vacanza a Paravis. La Giunta di Poschiavo, fondandosi sulla legge comunale del 20 febbraio 1926 sull'iniziativa popolare, ritenne che l'iniziativa fosse riuscita e la sottopose al voto popolare, considerando tuttavia che, tendendo al riesame di una risoluzione comunale entrata in vigore da meno di un anno, essa poteva esser accettata solo con la maggioranza dei due terzi dei votanti, conformemente all'art. 13 cpv. 2 della legge grigione sui Comuni del 28 aprile 1974 (LCom). Nella votazione, l'iniziativa raccolse 939 voti favorevoli e 643 contrari, ond'essa fu considerata respinta. Ricorsi presentati dal Comitato d'iniziativa e da singoli cittadini contro l'applicabilità in casu del requisito della maggioranza qualificata furono respinti tanto dal Tribunale amministrativo quanto dal

Tribunale federale. Il 1o dicembre 1985 il Comitato d'iniziativa, composto degli stessi cittadini ad eccezione di Franz Bordoni, lancio una seconda iniziativa di identico contenuto che, munita delle firme necessarie, fu inoltrata al Comune. Il Consiglio comunale di Poschiavo dichiarò contraria alla legge

BGE 112 Ia 340 S. 342

l'iniziativa e decise di non sottoporla alla votazione popolare. Adito con ricorso del Comitato d'iniziativa e dei suoi componenti, il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni ha annullato questa decisione ed ordinato al Comune di sottoporre senza indugio l'iniziativa alla votazione popolare. Contro questa decisione il Comune di Poschiavo, rappresentato dal Consiglio comunale, ha inoltrato un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale, fondato sulla violazione dell'autonomia comunale, chiedendogli di annullarla.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. (Legittimazione del Comune.)

2. Un Comune è autonomo, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, in quelle materie che il diritto cantonale non regola in modo esaustivo, ma lascia per l'ordinamento al Comune conferendogli una libertà di decisione relativamente importante. Se sussiste autonomia nel senso testé precisato, il Comune può pretendere che le autorità cantonali restino nei limiti del loro potere di controllo, ed applichino correttamente le norme di diritto comunale, cantonale o federale che reggono congiuntamente la materia in cui sussiste l'autonomia. Adito dal Comune con ricorso di diritto pubblico, il Tribunale federale controlla liberamente l'applicazione del diritto da parte dell'autorità cantonale ove si tratti di norme del livello costituzionale; in contrario caso, la sua cognizione è ristretta all'arbitrio (DTF 109 Ia 45 consid. 2b; DTF 104 Ia 126 /127).

3. Nel gravame, il Comune deduce la propria autonomia dai vasti poteri che gli competono in materia di pianificazione territoriale, e che la giurisprudenza ha costantemente riconosciuto (DTF 110 Ia 207 e numerosi rinvii). Simile riferimento, in casu, non è tuttavia corretto. Oggetto della controversia non è infatti la questione di sapere se e quale ordinamento pianificatorio il Comune possa adottare, bensì quella di sapere se ed a quali condizioni un'iniziativa popolare, incontestamente riuscita per quanto ha tratto al numero delle firme, possa esser sottratta alla votazione. È quindi nel campo della legislazione inerente ai diritti politici ed al loro esercizio e segnatamente al diritto di iniziativa, che occorre indagare se il Comune grigione fruisca di autonomia nel senso precisato dalla giurisprudenza.

BGE 112 Ia 340 S. 343

La legge cantonale sui Comuni del 28 aprile 1974 (CSC 175.050) consacra genericamente l'autonomia comunale nell'art. 2 cpv. 1, prevedendo che ai Comuni spetta il diritto, entro i limiti delle legislazioni federale e cantonale, di evadere i propri affari sulla base di ordinamenti autonomi. L'art. 7 LCom, inserito nel capitolo secondo, relativo agli organi comunali, precisa tuttavia che, per il diritto di voto in affari comunali, fa stato la legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici (LEDP), attualmente quella del 7 ottobre 1962 (CSC 150.100): è questa legge cantonale, quindi, che costituisce la sedes materiae, e nelle sue disposizioni devesi ricercare se,

nel campo specifico dell'iniziativa, sussista autonomia comunale. Questa legge stabilisce anzitutto (art. 4) che il diritto di voto in affari comunali spetta a coloro che hanno la capacità di voto (definita dal precedente art. 1 LEDP) ed abitano nel Comune come patrizi, o da almeno tre mesi come domiciliati: una certa libertà è in questo campo riconosciuta al Comune, il quale può estendere, a determinate condizioni, il diritto di voto ai dimoranti (cfr. art. 4 cpv. 1). Quanto alle iniziative per gli affari comunali (capo III, 2), la legge cantonale impone ai Comuni l'obbligo di garantire l'esercizio del diritto di iniziativa "ai sensi delle disposizioni che seguono" (art. 59, prima frase, LEDP "garantiscono" "gewährleisten"): un'autonomia è riconosciuta al Comune unicamente per ampliare tale diritto, specialmente riducendo il numero di firme necessario e permettendo l'iniziativa in forma di progetto elaborato (art. 59, frase due). L'art. 63 LEDP fa poi obbligo ai Comuni di non sottoporre alla votazione popolare iniziative "di contenuto non conforme", o, come più esattamente si esprime il testo tedesco, il cui contenuto è "rechtswidrig". Da queste disposizioni si desume con chiarezza che, in materia di iniziativa, la legislazione cantonale lascia al Comune un potere autonomo di ordinamento in una sola direzione, cioè per quanto ha tratto alla facilitazione dell'esercizio di tale diritto politico, ma per il resto regola in modo esaustivo e cogente la materia. Il Comune non è libero né di sottoporre a votazione popolare un'iniziativa nonostante la sua dubbia conformità al diritto, né di stabilire in virtù della legislazione comunale i paradigmi coi quali la conformità al diritto di un'iniziativa deve misurarsi (cfr. DTF 109 Ia 44 seg., c, d; 103 Ia 322 consid. 2a). È vero che l'art. 63 cpv. 2 LEDP facoltizza e nel contempo obbliga la Sovrastanza o, se competente, il Consiglio comunale a comunicare per iscritto la decisione motivata di non

indire la votazione ai promotori: ma tale decisione, imposta dal diritto cantonale al Comune, non lascia spazio alcuno all'autorità comunale, la quale ha da rendere semplicemente in applicazione del diritto cantonale e federale una decisione di prima istanza, che può esser impugnata nelle normali vie di ricorso. Se l'autorità cantonale di ricorso, come in casu il Tribunale amministrativo, scende in opposta considerazione, e prescrive di indire la votazione popolare davanti all'organo supremo del Comune, costituito degli aventi diritto di voto nel loro complesso (cfr. art. 6 cpv. 1 LCom), tale sua decisione vincola le autorità comunali inferiori e non può ledere l'autonomia comunale. Ammettere il contrario, significherebbe d'altronde consentire ad autorità comunali inferiori di invocare l'autonomia comunale nei confronti dell'assemblea dei cittadini attivi, organo supremo del Comune, al quale spetta la decisione definitiva. Che d'altra parte l'autorità comunale, in quanto tale, non possa neppure impugnare la decisione del Tribunale amministrativo col ricorso previsto a tutela dei diritti politici dall'art. 85 OG spettante al cittadino attivo è palese. Si deve così constatare che, nella materia oggetto della vertenza, non sussiste autonomia comunale tutelabile col ricorso di diritto pubblico: ciò porta alla reiezione del ricorso, senza che sia necessario indagare oltre se a ragione o a torto il Tribunale amministrativo abbia considerato conforme al diritto il contenuto dell'iniziativa.