Urteilskopf

98 Ia 64

11. Sentenza del 2 febbraio 1972 nella causa Ghezzi contro Tribunale amministrativo del cantone dei Grigioni.
Regeste (de):
Staatsrechtliche Beschwerde in Wahlsachen. Art. 85 lit. a OG.

1. Zu den "kantonalen Wahlen" im Sinne von Art. 85 lit. a OG gehören auch die Gemeindewahlen (Erw. 1).

2. Wenn eine kantonale Behörde ein Rechtsmittel "im Sinne der Erwägungen" gutheisst, so werden diese zum integrierenden Bestandteil des Dispositivs und können dann vom Beschwerdeführer angefochten werden. In Wahl- und Abstimmungssachen hat der Stimmberechtigte die Anordnungen der Behörde, welche die Art und das Verfahren der Volksbefragung festsetzen, in der Regel sofort anzufechten (Erw. 2 a).

3. Ausnahme vom Grundsatz der kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde (Erw. 2 b).

4. Nach Art. 2 des bünd. Gesetzes über die Organisation der Bezirksgerichte werden die "Wahlmänner" frei aus allen stimmberechtigten Einwohnern gewählt. Diese Freiheit schliesst die Anwendung des Verhältniswahlverfahrens, das die Wahlbefugnis des Wählers durch die Notwendigkeit der Einreichung von Listen einschränkt, aus; zulässig ist daher allein das System der Majorzwahl (Erw. 3).

Regeste (fr):
Recours de droit public en matière d'élections. Art. 85 litt. a OJ.

1. Les "élections cantonales", au sens de la disposition précitée, comprennent aussi les élections communales (consid. 1).

2. Lorsque l'autorité cantonale admet le recours "au sens des motifs", ceux-ci deviennent partie intégrante du dispositif et peuvent, le cas échéant, être attaqués par le recourant. En matière d'élections et de votations, l'intéressé doit en principe attaquer immédiatement les dispositions que l'autorité prend au sujet des modalités et de la procédure de la consultation populaire (consid. 2 a).

3. Exception à la règle de la nature cassatoire du recours de droit public (consid. 2 b).

4. Selon l'art. 2 de la loi grisonne sur l'organisation des tribunaux de district, les électeurs du second degré sont élus librement parmi les habitants titulaires du droit de vote. L'adoption du système proportionnel, qui limite, par la présentation de listes électorales, la faculté de choix de l'électeur, est incompatible avec la liberté de choix prescrite par la loi; partant, le système majoritaire est seul admissible (consid. 3).

Regesto (it):
Ricorso di diritto pubblico in materia di elezioni. Art. 85 lett. a OG.

1. Nella nozione di "elezioni cantonali" ai sensi della citata norma rientrano anche le elezioni comunali (consid. 1).

2. Quando l'autorità cantonale accoglie il gravame "nel senso dei considerandi", questi assurgono a parte integrante del dispositivo e possono, se del caso, essere impugnati dal ricorrente. In materia di elezioni e votazioni, d'altra parte, l'interessato deve, di regola, impugnare subito le disposizioni dell'autorità che stabiliscono le mo-

dalità e le procedure della consultazione popolare (consid. 2 a).

3. Eccezione al principio della natura cassatoria del ricorso di diritto pubblico (consid. 2 b).

4. Secondo l'art. 2 della legge grigionese sull'organizzazione dei tribunali di distretto, i delegati alla "centena" sono eletti liberamente tra gli abitanti atti a votare. Questa libertà è incompatibile con l'adozione del sistema proporzionale, che limita, attraverso la presentazione delle liste, la facoltà di scelta dell'elettore; è quindi solo ammissibile il sistema maggioritario (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 65

BGE 98 Ia 64 S. 65

A.- I tribunali distrettuali grigionesi constano di un presidente e di quattro giudici oltre quattro supplenti ordinari. Membri e supplenti, che restano in carica per tre anni e son sempre rieleggibili, "vengono eletti liberamente fra gli abitanti del distretto aventi diritto di voto" (art. 49 della costituzione cantonale del 2 ottobre 1892). La legge sull'esercizio dei diritti politici nel Cantone dei Grigioni, del 7 ottobre 1962 (LEDP), prevede all'art. 7: "Sono votazioni nel senso della presente legge le votazioni popolari di affari cantonali e di circolo, comprese le elezioni. Sono elezioni cantonali la nomina dei membri del Piccolo Consiglio e quella dei consiglieri agli Stati. Sono elezioni di circolo la designazione dei deputati al Gran Consiglio e quella delle autorità e funzionari di circolo di nomina popolare. Per l'elezione dei tribunali distrettuali vale la legge sull'organizzazione dei tribunali di distretto. " ed all'art. 9:
"La procedura di votazione per affari comunali si conforma al diritto del comune. Però le disposizioni procedurali della presente legge sono applicabili per analogia alle votazioni comunali ove il diritto del comune non stabilisca altrimenti." Dal canto suo la legge sull'organizzazione dei tribunali di distretto, promulgata con recesso del 26 giugno 1848 e riveduta

BGE 98 Ia 64 S. 66

dal Gran Consiglio il 5 giugno 1867 (LOTD) dispone all'art. 2 quanto segue: "L'elezione ha luogo col mezzo di un collegio elettorale, il quale vien formato nel modo seguente: ogni comune del Cantone si raduna ogni tre anni nell'ultima domenica di maggio onde designare gli elettori che gli pertoccano ed elegge liberamente, per la durata di tre anni, in ragione della popolazione (vedi anche art. 8) fuori del numero degli abitanti della medesima atti a votare un elettore su 100 anime e per frazioni oltre a 50. Nella seguente domenica tutti gli elettori del distretto si radunano nel capoluogo dello stesso, e sotto la presidenza del più vecchio fra loro con maggioranza assoluta a voti aperti scelgono dal loro seno un presidente ed un attuario; indi sotto il presidio del loro presidente nominano liberamente con maggioranza assoluta a scrutinio segreto fra tutti gli abitanti del distretto atti a votare i membri del tribunale distrettuale. Compiute queste nomine vengono nell'egual modo eletti pella stessa durata d'ufficio anche sei supplenti ed oltracciò si fa menzione nel protocollo elettorale anche di tutti coloro, che in tale elezione hanno avuto almeno tre voti, quali supplenti straordinari. "

B.- Lo Statuto del Comune Politico di Roveredo/GR (Statuto) prevede che l'Assemblea comunale è l'organo supremo del Comune (art. 4). E'di sua competenza, tra l'altro, "la nomina del Municipio, del Consiglio Comunale, del Consiglio Scolastico, della Commissione di gestione, dell'Ufficiale del Registro fondiario, del Capo

Sezione militare, degli elettori alla Centena e dei Giurati federali, a norma del relativo regolamento sulle elezioni" (art. 5 lett. a). Nel premenzionato regolamento (REV), del 14 marzo 1960,
l'art. 6 dispone che
"tutte le elezioni comunali avvengono a scrutinio segreto, per scheda e col sistema del voto proporzionale ad eccezione dell'Ufficiale del Registro fondiario e del Caposezione militare che vengono eletti dall'Assemblea a maggioranza relativa". Secondo l'art. 8 le liste dei candidati dei gruppi debbono portare la firma di cinque elettori; un candidato può figurare su una sola lista (art. 9); le schede di voto in bianco sono consegnate al domicilio di ogni elettore; l'elettore può votare per qualsiasi candidato dei vari gruppi, ed è libero di intestare o meno la scheda (art. 14). Secondo l'art. 22 i nomi non presentati da nessuna lista non sono presi in considerazione: i suffragi loro dati vengono contati come voti di complemento se la scheda porta una denominazione. L'art. 24 stabilisce il modo di calcolo del quoziente elettorale.

BGE 98 Ia 64 S. 67

C.- In seno alla Centena del Distretto Moesa spettano al Comune di Roveredo 20 delegati elettori. In seguito ad una pubblicazione sul Foglio Ufficiale concernente l'elezione dei Tribunali distrettuali, il Municipio di Roveredo convocava un'assemblea per il 7 giugno 1971 per la nomina dei delegati elettori. In precedenza, con lettera del 28 maggio 1971, esso aveva invitato i partiti politici a trovare un'intesa sulla designazione di un numero di candidati pari a quello degli eleggendi. Radunatasi il 7 giugno, dopo discussione circa il metodo di votazione, l'Assemblea decise di non applicare il sistema proporzionale previsto dal REV, bensì il sistema maggioritario. Riguardo alle proposte, si formarono due gruppi, dei quali l'uno propose 20 candidati, l'altro 18. La votazione a scrutinio segreto diede i seguenti risultati: schede entrate 101; nulle l; bianche 2; valide 98. Venti candidati ricevettero da un massimo di 70 a un minimo di 64 suffragi; diciotto candidati ne raccolsero dai 27 ai 23 ognuno; infine 9 rispettivamente 7 voti si portarono su altre due persone. Il sindaco dichiarò eletti i primi venti candidati.

D.- Con atto dell'11 giugno 1971 Giuseppe Ghezzi, che esercita i diritti politici a Roveredo ed aveva partecipato all'assemblea, ricorreva al Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni. Egli chiedeva che la nomina degli elettori alla Centena operata dall'assemblea comunale di Roveredo fosse annullata. Nella motivazione, faceva valere in sostanza che a torto, e in violazione del regolamento, l'assemblea comunale aveva applicato il sistema maggioritario all'elezione contestata anziché quello della proporzionale.
Con decisione del 28 giugno 1971 il Tribunale amministrativo ha accolto il ricorso "nel senso dei considerandi" ed ha annullato l'impugnata nomina degli elettori alla Centena. Questa in riassunto la motivazione: Dal testo dell'art. 2 LOTD si deduce che per la nomina degli elettori il legislatore ha previsto un'assemblea comunale nel senso della contemporanea adunanza dei cittadini, e non di una chiamata alle urne dei singoli cittadini entro un determinato periodo di tempo. Questa interpretazione è confermata dalla pratica anche nei grandi comuni; lo stesso Statuto di Roveredo depone in tal senso. Quanto al sistema di voto, nè l'art. 2 LOTD nè la LEDP escludono formalmente l'applicabilità della proporzionale. Sistema maggioritario e proporzionale appaiono

BGE 98 Ia 64 S. 68

quindi, ad un primo esame, entrambi ammissibili. E'vero che, allorquando, nel 1848, fu adottata la LOTD la proporzionale era affatto sconosciuta. Ma l'interpretazione storica non è determinante. Al riguardo, ha maggior rilevanza la prassi, la quale indica che in molti casi (Coira, Davos, Igis) i partiti trovano un accordo e presentano un'unica lista; in altri casi, se vengono presentate molte candidature, ne vengono poi ritirate tante, quante superano il numero dei seggi (Domat/Ems, Mesocco). Ciò conduce ad un'elezione approssimativamente proporzionale in applicazione del sistema maggioritario. Determinante è la constatazione che è impossibile

eleggere in assemblea un numero non irrilevante di persone adottando la proporzionale. E'vero che il regolamento comunale ha previsto per tutte le elezioni, tranne delle eccezioni, l'applicazione della proporzionale. Il sistema previsto, però, è applicabile unicamente in una procedura di chiamata alle urne dei cittadini entro un periodo predeterminato; è invece inapplicabile in un'assemblea. Ne consegue che la regolamentazione comunale è in contrasto sia con lo Statuto comunale (art. 5 lit. a) che con l'art. 2 LOTD, le quali ambedue prescrivono la nomina dei delegati elettori in assemblea. Pertanto, l'elezione impugnata dev'essere considerata corretta per quel che concerne l'adozione del sistema maggioritario.
Scorretta invece appare, secondo il Tribunale cantonale, la proclamazione degli eletti operata dal Sindaco. Nè lo Statuto comunale, nè il REV contengono norme sul calcolo della maggioranza. Secondo l'art. 9 LEDP le disposizioni procedurali di questa legge sono, nel silenzio del diritto comunale, applicabili per analogia. L'art. 40 LEDP dispone che eletto è chi ha raggiunto la maggioranza assoluta, e stabilisce che questa è il numero intero immediatamente superiore al quoziente che si ottiene dividendo il numero dei suffragi validi ottenuti dai candidati per il numero dei seggi vacanti aumentato di uno. In concreto la maggioranza assoluta era di 88. Nessuno dei candidati l'ha raggiunta, per cui la proclamazione degli eletti è avvenuta a torto. La nomina dovrà esser ripetuta, e se nel primo scrutinio non risulteranno eletti tanti candidati quanti sono i seggi, per i rimanenti si dovrà procedere ad un secondo scrutinio (art. 42 LEDP) per il quale basterà la maggioranza relativa. Il Comune è pure libero di adottare nel regolamento un altro metodo di calcolo della maggioranza.

BGE 98 Ia 64 S. 69

E.- Con ricorso di diritto pubblico del 10 settembre 1971, fondato sugli art. 5 CF e 85 lett. a OG, Giuseppe Ghezzi chiede al Tribunale federale di cassare la decisione impugnata e di stabilire che l'elezione dei delegati comunali di Roveredo alla Centena deve avvenire col sistema di voto proporzionale per scheda. La motivazione del ricorso è riprodotta nei considerandi di diritto.

F.- Il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni propone che il ricorso sia dichiarato irricevibile, eventualmente respinto. Il Municipio di Roveredo conclude alla reiezione.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. E'pacifico che il ricorrente esercita i diritti politici nel Comune di Roveredo. Egli ha quindi veste, in linea di principio, per lamentare ch'essi sono stati violati in occasione dell'Assemblea comunale del 7 giugno 1971 (art. 85 lett. a OG). Nella nozione di "elezioni cantonali" ai sensi dell'art. 85 lett. a OG rientrano anche le elezioni comunali (RU 76 I 51; 75 I 237; 75 I 244; 89 I 85 consid. 1, 441 consid. 1). Il ricorrente invoca anche l'art. 5 CF. La garanzia dei diritti costituzionali dei cittadini espressa in questa disposizione non ha tuttavia portata propria e specifica: il contenuto dei diritti così garantiti dev'essere infatti desunto dalle altre disposizioni costituzionali federali o cantonali (RU 49 I 236; 88 I 270 consid. 3; 91 I 317).

2. In virtù dell'art. 88 OG il ricorso di diritto pubblico è ammissibile soltanto se la decisione impugnata lede il ricorrente in interessi giuridicamente protetti. Ciò vale anche nel caso di ricorso per violazione dei diritti politici (RU 91 I 193 consid. 1 d). Inoltre, di regola, il ricorso di diritto pubblico ha funzione meramente cassatoria, e tale principio è applicabile anche ai ricorsi fondati sull'art. 85 OG (RU 46 I 125; 81 I 195 consid. 2; 90 I 173 consid. 1; 94 I 124 consid. 1b). a) Il Tribunale amministrativo sostiene che il ricorso è irricevibile, poiché l'impugnata decisione ha accolto la domanda ricorsuale ed ha annullato l'elezione che il ricorrente aveva impugnato. Il gravame, quindi, sarebbe rivolto contro la motivazione, non contro il dispositivo. L'obiezione è infondata. Il dispositivo della sentenza litigiosa dichiara che "il ricorso è accolto nel senso dei considerandi...". Con ciò, esso rinvia esplicitamente ai motivi che, in tal caso, assurgono a parte integrante del dispositivo. Ora,

risulta dai

BGE 98 Ia 64 S. 70

considerandi che, contrariamente alla tesi sostenuta dal ricorrente, l'elezione dei delegati alla Centena va rifatta seguendo il sistema maggioritario anziché quello proporzionale. Ne consegue che Ghezzi può impugnare con il ricorso di diritto pubblico un dispositivo che gli dà, in definitiva, torto. Nè si giustifica, come sostiene l'autorità cantonale, di attendere che l'assemblea proceda ad una nuova elezione secondo il sistema maggioritario e che il ricorrente la impugni di nuovo, prima presso il Tribunale amministrativo ed in ultima sede presso il Tribunale federale, oppure - il Tribunale amministrativo già essendosi pronunciato - direttamente presso il Tribunale federale (applicazione della giurisprudenza circa l'esaurimento delle istanze cantonali; RU 93 I 21 b, 93 I 453/54). Infatti, in materia di elezioni e votazioni, vige il principio che l'interessato deve, di regola, impugnare subito le disposizioni dell'autorità che stabiliscono le modalità e le procedure della consultazione popolare e che, se omette di farlo allorquando ne aveva la possibilità, egli si espone al rischio della perenzione dell'impugnativa (RU 53 I 33; 74 I 20; 81 I 207 consid. 3; 89 I 399 consid. 6 e 7; 89 I 86 consid. 4, 442 consid. 4). Inoltre, in questa materia, valgono le stesse considerazioni che, in tema di decisioni incidentali e nel quadro dell'art. 87 OG, inducono il Tribunale federale a considerare quali decisioni immediatamente impugnabili quelle concernenti le questioni organizzative (competenza, ricusa, ecc.; BIRCHMEIER, ad art. 87, p. 354, b). Ora, la questione a sapere se la contestata elezione debba avvenire secondo il sistema maggioritario o secondo quello della proporzionale, appartiene appunto al novero di quelle organizzative, la cui soluzione non soffre dilazioni.
b) Inoltre, si giustifica in concreto di far astrazione anche dal principio della natura cassatoria del ricorso di diritto pubblico. E'infatti evidente che, se trovasse fondata la tesi del ricorrente circa il metodo di votazione, il Tribunale federale non potrebbe tuttavia annullare l'impugnata decisione, che ha cassato - per motivi sollevati d'ufficio, e che il ricorrente non impugna - la elezione fatta dall'Assemblea comunale di Roveredo. Di fronte a codesta situazione, non resterebbe al Tribunale federale che la possibilità di accertare positivamente, ed in modo vincolante per l'autorità cantonale (direttamente nel dispositivo, o con rinvio alla motivazione; cfr. la sentenza 22 settembre 1971 in re Müller c. Weber e Consiglio di Stato del canton Zurigo),

BGE 98 Ia 64 S. 71

quale sistema elettorale torna applicabile in casu. Ne discende che è ricevibile anche la domanda di accertamento proposta dal ricorrente.

3. In sostanza, il Tribunale amministrativo è giunto alla conclusione che solo il sistema maggioritario entra in considerazione per la contestata elezione non già perché la LOTD del 1848 (art. 2) imponga al Comune questo sistema, ma perché essa gli impone di effettuare la nomina in assemblea, ed esclude di conseguenza la possibilità di sostituire l'assemblea con una chiamata del corpo elettorale alle urne. Ora, in assemblea l'applicazione del sistema proporzionale si avvera impossibile: non resta quindi che il sistema maggioritario.
a) Il ricorrente, appoggiandosi al parere del professor Liver, censura tal modo di vedere. Egli rimprovera al Tribunale amministrativo di avere dato peso decisivo a considerazioni di forma piuttosto che di sostanza. Sistema maggioritario e sistema proporzionale - si adduce - sono due modi di elezione sostanzialmente diversi, e la scelta dell'uno piuttosto che dell'altro costituisce una decisione politica di principio, riservata al Comune, rispetto alla quale la questione a sapere se la nomina debba effettuarsi in assemblea o per chiamata alle urne è di secondaria importanza e di pura forma: in entrambi i casi è lo stesso corpo elettorale che è chiamato a pronunciarsi. Pertanto, poiché il Comune di Roveredo ha deciso nel regolamento di adottare il sistema proporzionale,

tale regola dev'essere rispettata. Essa non è in contraddizione nè con lo Statuto comunale, il cui art. 5 riserva espressamente il regolamento, nè con la legge cantonale. b) La censura del ricorrente avverso l'argomentazione del Tribunale amministrativo è di peso. Se l'unico ostacolo che la legge cantonale frappone all'adozione del sistema proporzionale fosse veramente la circostanza secondo cui l'art. 2 LOTD prevede che la nomina sia effettuata in assemblea, si potrebbe essere indotti a ritenere - con il ricorrente - che l'autorità cantonale dia importanza eccessiva ad una questione di mera forma. Questa conclusione potrebbe apparire suffragata dal fatto che lo stesso Tribunale amministrativo ammette - almeno implicitamente - che nell'assemblea l'elezione può avvenire con voto segreto, per scheda, e con la contemporanea espressione di tutti i suffragi di cui il cittadino dispone.

BGE 98 Ia 64 S. 72

Se un Comune, senza violare il diritto cantonale, può prevedere codeste modalità di espressione della volontà dell'elettore, si potrebbe esser indotti a ritenere che parimenti compatibile con il diritto cantonale sia la decisione del Comune - magari dettata da imprescindibili ragioni pratiche quali l'elevato numero di cittadini, il difetto di posto adeguato, la dispersione del Comune in numerose frazioni - di sostituire alla contemporanea riunione del corpo elettorale la chiamata dello stesso alle urne entro un prefissato lasso di tempo. Tanto nell'uno, quanto nell'altro caso, come rileva il ricorrente, la consultazione concernerebbe lo stesso corpo elettorale. c) Non è tuttavia necessario approfondire oltre se veramente il diritto cantonale impediva al Comune di sostituire all'assemblea la chiamata alle urne del corpo elettorale, perché un'altra considerazione di principio si oppone alla tesi del ricorrente. Dalla legge cantonale, infatti, risulta che il cittadino è libero di dare il proprio suffragio per l'elezione dei delegati alla Centena a qualsiasi persona avente diritto di voto nel Comune. Non altrimenti, invero, può essere inteso il testo dell'art. 2 LOTD, dal quale risulta che i delegati alla Centena sono eletti "... liberamente ... fuori del numero degli abitanti della medesima atti a votare ...". Ora, la libertà dell'elettore - sancita dalla legge cantonale - di dare il proprio suffragio a qualsiasi persona in possesso dei diritti civici della circoscrizione elettorale è concettualmente incompatibile con l'adozione del sistema proporzionale. Questo sistema è fondato sulla considerazione politica per cui all'interno del corpo elettorale esistono dei partiti, dei gruppi o delle correnti, ai quali va concessa una rappresentanza nel collegio da eleggere proporzionale alla loro forza numerica. Da ciò consegue che l'elezione col sistema proporzionale deve necessariamente basarsi su liste elettorali predeterminate, presentate anteriormente alla consultazione da gruppi più o meno numerosi di cittadini, ai quali soltanto è riconosciuta la facoltà di formulare proposte impegnative (cosiddetto "verbindliches Vorschlagsrecht"). Queste liste comportano necessariamente una limitazione della libertà dell'elettore singolo, nel senso ch'egli può dare validamente il proprio suffragio soltanto a candidati i cui nomi figurino in una delle liste. Il voto che lo elettore desse a persona non figurante in lista è inefficace per la designazione del prescelto (poco importa, a tal riguardo,

BGE 98 Ia 64 S. 73

ch'esso valga o meno quale voto non espresso a favore di una lista); chi non figura su una lista non può esser eletto, quand'anche per avventura raccogliesse i suffragi dell'intero corpo elettorale. Nel sistema della proporzionale, la libertà dell'elettore di votare per qualsiasi persona che meglio gli aggradi, esclusa dalla presenza di liste, si ripristina soltanto nell'ipotetico caso che, nei fatali di legge, nessun gruppo abbia presentato una lista, caso che il diligente legislatore federale si è premurato di prevedere (cfr. art. 22 cpv. 3 LF circa la elezione del Consiglio nazionale del 14 febbraio 1919).
Se ne deve pertanto concludere che, la legge cantonale sancendo la libertà dell'elettore di esprimere il proprio suffragio per qualsiasi persona di suo gradimento in possesso dei diritti civici nella circoscrizione elettorale, una votazione col sistema della proporzionale, che restringe, attraverso la presentazione di liste, la facoltà di

scelta dell'elettore, non entra in considerazione, nè nel regime dell'assemblea, nè in quello della chiamata alle urne. Solo ammissibile è quindi il sistema maggioritario, il quale se non esclude di per sé una votazione per liste, nemmeno la impone, ed è pertanto il solo conciliabile con la libertà di scelta accordata all'elettore dal diritto cantonale.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso è respinto.