Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.208/2003 /col

Sentenza del 14 luglio 2003
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e presidente del Tribunale federale,
Reeb e Catenazzi,
cancelliere Cramerli.

Parti
Giuliano Bignasca, casella postale 2311, 6901 Lugano,
ricorrente,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
stralcio della proposta denominata "Lega dei ticinesi" presentata per l'elezione dei Giudici di pace
supplenti del Circolo di Lugano,

ricorso di diritto pubblico contro la decisione del 14 marzo 2003 del Consiglio di Stato del Cantone
Ticino.

Fatti:

A.

Nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino del 6 dicembre 2002, n. 98, pag. 8178 e segg., è stato
pubblicato il decreto di convocazione delle Assemblee dei Comuni del Cantone per l'elezione dei
Giudici di pace e dei loro supplenti per il periodo 1° giugno 2003 - 31 maggio 2009; le proposte
dovevano essere presentate alla Cancelleria dello Stato entro il 24 febbraio 2003. A quest'ultima data
è stata depositata la proposta denominata "Lega dei Ticinesi" per l'elezione dei Supplenti Giudici di
pace del Circolo di Lugano: era sottoscritta da trentuno proponenti, dei quali sei domiciliati nel Circolo
medesimo (composto del solo Comune di Lugano) e venticinque in altri Comuni del Cantone.

B.

Al momento del deposito ai latori della proposta era stato segnalato che l'avevano sottoscritta
cittadini non domiciliati nel Circolo sicché il 26 febbraio 2003, la Lega dei Ticinesi ha presentato una
proposta completata, rispettivamente corretta. Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino, con
risoluzione del 27 febbraio 2003, ha tuttavia deciso lo stralcio della proposta medesima rilevando che
il difetto riscontrato non costituiva un semplice vizio formale, sanabile entro tre giorni giusta l'art. 62
cpv. 1 lett. e della legge ticinese sull'esercizio dei diritti politici, del 7 ottobre 1998 (LEDP).

C.

Giuliano Bignasca, primo firmatario della proposta, il 6 marzo 2003 è insorto contro questa decisione
dinanzi al Consiglio di Stato. Faceva valere, in base al principio della buona fede, che al momento del
deposito un funzionario della Cancelleria dello Stato avrebbe assegnato un termine di tre giorni per
sanare l'irregolarità, ciò cui sarebbe stato dato, per l'appunto, seguito il 26 febbraio 2003. Il Governo
ticinese, con risoluzione del 14 marzo 2003, ha però respinto il ricorso: ha ribadito che non si trattava
di un semplice vizio formale della proposta, ma di un errore più grave, il cui emendamento esulava
dalle sue competenze; negava inoltre che il funzionario avesse fornito assicurazioni, che comunque
non erano vincolanti.

D.

Giuliano Bignasca impugna questa risoluzione con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale,
chiedendo di sottoporre il ricorso cantonale a un altro collegio giudicante; ha chiesto inoltre di
attribuire al ricorso di diritto pubblico effetto sospensivo. Dei motivi si dirà, in quanto necessario, nei
considerandi.

E.

Con decreto del 18 marzo 2003 (FU del 21 marzo 2003, n. 23, pag. 2177 e segg.) il Consiglio di
Stato ha convocato una nuova assemblea, destinata all'elezione del Supplente Giudice mancante.

Preso atto che, entro il termine del 14 aprile 2003, era stata presentata un'unica candidatura (FU del 22 aprile 2003, n. 32, pag. 3138), il Consiglio di Stato, con decreto del 13 maggio 2003, ha proclamato eletta la candidata proposta (FU del 16 maggio 2003, n. 39, pag. 3779).

F.

Con decreto del 2 aprile 2003 la domanda di effetto sospensivo contenuta nel ricorso di diritto pubblico è stata respinta in via supercautelare riguardo all'elezione del 6 aprile 2003, che era limitata all'elezione del Giudice di pace; l'effetto sospensivo al ricorso è poi stato negato con decreto presidenziale del 29 aprile 2003.

Il Consiglio di Stato, sostenendo che il ricorso non sarebbe sufficientemente motivato e che sarebbe infondato nel merito, chiede di respingerlo.

Diritto:

1.

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 129 I 185 consid. 1).

1.2 Il ricorrente ha presentato un atto intitolato ricorso di diritto pubblico, nel quale contesta l'interpretazione di norme disciplinanti le votazioni e le elezioni nel Cantone Ticino; si è quindi in presenza di un ricorso in materia di elezioni cantonali secondo l'art. 85 lett. a OG. Il ricorrente, primo firmatario della proposta litigiosa, stralciata, è legittimato a dolersi di un'errata - a suo dire - applicazione di norme che regolano il diritto di voto nella sua circoscrizione elettorale (DTF 123 I 41 consid. 6a, 121 I 334 consid. 1a, 357 consid. 2a).

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 la 194 consid. 2). Per contro, esso esamina 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).

1.4 Il ricorso di diritto pubblico, e ciò vale anche per quello per violazione del diritto di voto, ha di massima una natura puramente cassatoria, nel senso che con esso si può chiedere solo l'annullamento della decisione cantonale d'ultima istanza, non già l'adozione di misure positive. Un'eccezione a questo principio si giustifica tuttavia quando la situazione conforme alla costituzione non può essere ristabilita semplicemente annullando la decisione impugnata (DTF 129 I 185 consid.

1.5, 123 I 87 consid. 5, 122 I 351 consid. 1f). Visto l'esito del ricorso, tale questione non dev'essere comunque esaminata oltre.

1.5 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 la 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).

1.6 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 124 I 55 consid. 2a, 121 I 138 consid. 3). Questa garanzia comprende anche il diritto di ogni cittadino elettore, che adempie i requisiti stabiliti dalla legge e conformi alla Costituzione, di poter partecipare come candidato o elettore su un piano di pari opportunità rispetto agli altri (DTF 125 I 441 consid. 2a); anche l'obbligo di domicilio, là dove è previsto, rientra nell'ambito di protezione dei diritti politici secondo l'art. 85 lett. a OG (cfr. DTF 128 I 34 consid. 1b e d).

2.

2.1 Secondo il ricorrente né le istruzioni e le direttive della Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino né i decreti di convocazione delle assemblee comunali specificavano che i proponenti dovessero essere domiciliati nel Circolo del Giudice proposto. Il ricorrente attribuisce quindi l'errore a questa lacuna e rileva che nella seconda pubblicazione questa condizione è stata espressamente menzionata. Adduce inoltre che l'art. 62 cpv. 1 LEDP non contiene un elenco esaustivo delle lacune sanabili né precisa i criteri per decidere sulla "semplicità" dei vizi formali. Il ricorrente aggiunge che la proposta litigiosa, dopo il pagamento della cauzione, è stata registrata e che un funzionario della Cancelleria dello Stato, accertato che non tutti i proponenti erano domiciliati a Lugano, avrebbe concesso un termine di tre giorni per presentare una nuova lista: la prima proposta, cui era stato assegnato il n. 3, sarebbe stata quindi accettata e corretta entro il termine fissato.

2.2 Nella risoluzione del 27 febbraio 2003 il Consiglio di Stato ha rilevato che, in applicazione dell'art.

62 cpv. 1 lett. e LEDP, esso esamina le proposte e fissa un termine di tre giorni al rappresentante dei proponenti per rimediare a "semplici vizi formali". Il Governo ha ritenuto che, secondo il senso dell'art. 58 LEDP, la proposta dev'essere firmata da trenta elettori al beneficio dell'esercizio dei diritti politici nei Comuni componenti il Circolo che costituisce la giurisdizione della Giudicatura di pace. Ha precisato che, secondo gli art. 90 cpv. 1 e 91 cpv. 1 LEDP, i magistrati devono essere eletti, e quindi anche proposti, "dal popolo per circondari elettorali corrispondenti alla loro giurisdizione" e ha concluso che la sottoscrizione valida di soli sei proponenti sui trenta (art. 58 cpv. 1 lett. c LEDP) non costituisce un semplice vizio formale: esso ha quindi stralciato la proposta secondo l'art. 62 cpv. 4 LEDP.

Nella risoluzione del 14 marzo 2003, qui impugnata, il Consiglio di Stato ha rilevato che i vizi formali sanabili ai sensi dell'art. 62 cpv. 1 lett. e LEDP devono essere "semplici", vale a dire di lieve entità. Ha addotto, quali esempi di vizi formali semplici, la presentazione della proposta in un unico anziché in doppio esemplare o la presentazione della dichiarazione di accettazione in copia e non in originale: casi cioè in cui la proposta già esisteva alla scadenza del termine, anche se non rispettava alcuni semplici aspetti formali. Secondo il Governo, la proposta litigiosa non adempiva tuttavia i requisiti dei proponenti e, pertanto, non esisteva nella forma richiesta dalla legge. L'Esecutivo cantonale ha negato inoltre che si fosse in presenza di un altro vizio formale, non imputabile direttamente ai proponenti: un caso simile si realizzerebbe, ad esempio, quando manchino firme in seguito allo stralcio di persone prive dei diritti politici o manifestatesi con generalità false, visto che non si può pretendere dal primo proponente o dal candidato di verificare nei Comuni l'iscrizione dei firmatari nel catalogo elettorale. Scopo dell'art. 62 cpv. 1 lett. e LEDP, ha concluso il Consiglio di Stato, è di impedire lo stralcio di

una proposta quand'esso configurerebbe un formalismo eccessivo, ma non di permettere la correzione di errori più gravi.

2.3 Di primo acchito, la lettura dell'art. 58 LEDP non indica in modo manifesto che i proponenti debbano essere domiciliati nel Circolo interessato dall'elezione. Il ricorrente non dimostra tuttavia che l'interpretazione di questa norma da parte del Consiglio di Stato, secondo cui i proponenti devono avere domicilio nel Circolo, sia incostituzionale, in relazione con gli art. 90 cpv. 1 e 91 cpv. 1 LEDP. La lamentata lacuna delle istruzioni dipartimentali, che non avrebbero accennato a questo requisito, non sarebbe comunque decisiva: esse tendono in effetti a fornire ai cittadini informazioni generali, allo scopo di agevolare la presentazione delle proposte, ma non sostituiscono né annullano le pertinenti norme cantonali. Il ricorrente medesimo, del resto, e a ragione, non sostiene ch'esse sarebbero vincolanti.

2.4 Contrariamente all'opinione del ricorrente, la registrazione della proposta di candidatura e l'incasso della cauzione non valgono come accettazione formale e definitiva della proposta stessa, l'art. 62 cpv. 1 LEDP imponendo al Consiglio di Stato di esaminarla e, se del caso, di fissare un termine di tre giorni per correggerla.

In effetti, secondo l'art. 62 cpv. 1 LEDP il Consiglio di Stato "esamina le proposte" e "assegna al rappresentante dei proponenti un termine di tre giorni" per modificare denominazioni ingannevoli (lett. a), per sostituire candidati stralciati d'ufficio, siccome inleggibili (lett. b), per stralciare candidati eccedenti (lett. c), per completare la proposta nel caso di presentazione di una sola proposta con un numero inferiore agli eleggendi (lett. d) e, infine, come già si è visto, per rimediare a semplici vizi formali (lett. e). Certo, come rileva il ricorrente, questo elenco non è esaustivo, né la norma precisa i criteri per decidere sulla semplicità del vizio; egli non spiega tuttavia perché l'interpretazione governativa della nozione di semplici vizi formali sarebbe incostituzionale: gli argomenti e gli esempi addotti dal Governo non appaiono comunque privi di fondamento.

2.5 Il ricorrente non insiste più, in questa sede, e richiamando la protezione della buona fede (art. 9 Cost.), sul fatto che un funzionario della Cancelleria dello Stato avrebbe indicato ai rappresentanti dei proponenti di sanare entro tre giorni il vizio. Del resto, un'eventuale informazione inesatta non sarebbe, come ritenuto dal Governo ticinese, vincolante in assenza dei cinque criteri cumulativi richiesti dalla giurisprudenza (DTF 121 II 473 consid. 2c; vedi pure DTF 129 I 161 consid. 4.1, 127 I 31 consid. 3a).

3.

3.1 Il ricorrente rileva che la nuova Costituzione cantonale ha abolito i Circoli e aggiunge che per i candidati a elezioni politiche è stato soppresso l'obbligo di appartenere al Circolo; sostiene inoltre che gli stessi Giudici di pace non sono più tenuti ad avere domicilio nel Circolo della giudicatura ove esercitano la funzione o per la quale si candidano: non si vedrebbe quindi perché ciò non dovrebbe valere anche per i proponenti. Questo argomento del ricorrente, e il ragionamento che lo determina, non possono essere seguiti.

3.2 È vero, e di ciò si dà atto al ricorrente, che con la nuova Costituzione non si è più sentito il bisogno di menzionare i Circoli in essa (vedi il messaggio del Consiglio di Stato del 20 dicembre 1994 accompagnante il progetto di revisione totale della Costituzione ticinese, pubblicato in fascicolo

separato, pag. 35 in alto). I Circoli non sono stati tuttavia aboliti e la legge (vedi il decreto esecutivo del 25 giugno 1803 concernenti le Circostrizioni dei Comuni, Circoli e Distretti; vedi pure, con riferimento ai giudici di pace, gli art. 2 e segg. della legge organica giudiziaria del 24 novembre 1910) continua a prevederli. D'altra parte, se è vero che, nelle decisioni popolari cantonali, si possono proporre candidati domiciliati fuori Cantone, questi devono domiciliarsi, se eletti, in un Comune del Cantone entro tre mesi dalla proclamazione degli eletti (art. 9 LEDP; nelle elezioni popolari comunali eleggibile è il cittadino che già sia domiciliato, da tre mesi almeno, nel Comune: art. 10 LEDP).

3.3 Il diritto di voto attivo, ossia il diritto di votare o di proporre candidati, secondo l'interpretazione del Consiglio di Stato spetta solo ai cittadini iscritti nel catalogo elettorale del comprensorio interessato dall'elezione. Questa interpretazione resiste al rimprovero di incostituzionalità. Il trattamento differenziato dei requisiti per l'esercizio del diritto di voto passivo e l'esercizio del diritto di voto attivo ha un senso, che il Costituente ticinese ha sottolineato (vedi, il citato messaggio governativo accompagnante il progetto di revisione totale della Costituzione ticinese, pag. 41 e segg.) e su cui il Tribunale federale già si è espresso, riconoscendone la validità, nella sentenza dell'11 gennaio 1993 (causa 1P.152/1992, pubblicata in RDAT I-1993, n. 18 pag. 42 e segg., consid. 5c, in particolare pag. 49). Specialmente con riferimento alle cariche giudiziarie per le quali sono richiesti requisiti professionali, la possibilità che il candidato sia domiciliato fuori giurisdizione evita di ostacolare in modo intollerabile il reperimento di candidati adeguati e di ledere con ciò non solo i diritti degli eleggendi ma anche quello dei cittadini proponenti (sentenza citata, consid. 5c in fine). Diverso è il discorso

per l'esercizio del diritto di voto attivo, ove quelle preoccupazioni non sussistono e la normativa è inequivocabile. Secondo l'art. 28 Cost./TI il diritto di voto, cioè il diritto di partecipare alle votazioni e elezioni cantonali e comunali, si esercita infatti - salvo eccezioni stabilite dalla legge - nel Comune di domicilio. Che la posizione del proponente sia parificata, nell'interpretazione data dal Governo cantonale, a quella dell'elettore, è conclusione che sfugge alla censura di incostituzionalità. E che, nel caso di elezione di un Supplente Giudice di pace, gli elettori e i proponenti debbano avere domicilio nella giurisdizione cui l'elezione si riferisce, è ugualmente conclusione costituzionalmente sostenibile, e anzi corretta.

4.

4.1 Il ricorrente accenna da ultimo, e con grande sintesi, al fatto che la stessa Autorità, cioè sempre il Consiglio di Stato, si è pronunciato sia sul contestato stralcio della proposta, sia sul ricorso contro la decisione di stralcio. Chiede quindi di sottoporre il gravame del 6 marzo 2003 a un altro collegio giudicante e di imporre nel contempo all'Esecutivo cantonale di prevedere un iter ricorsuale corretto, la prassi vigente essendo in netto contrasto con i fondamenti dello Stato di diritto.

4.2 Lo stralcio della proposta litigiosa non è stato pronunciato dal Consiglio di Stato nell'ambito di una procedura ricorsuale, bensì in quello dell'esame preliminare e sommario dell'art. 62 cpv. 1 LEDP. In effetti, nella risoluzione di stralcio del 27 febbraio 2003, il Governo ha espressamente riservato eventuali richieste scaturienti dall'esame della proposta ai sensi dell'art. 62 LEDP.

Contro la decisione di stralcio, succintamente motivata (art. 62 cpv. 4 LEDP), è dato il ricorso al Consiglio di Stato secondo l'art. 163 LEDP, che concerne i rimedi giuridici contro gli atti della procedura preparatoria. Si tratta di due procedure connesse ma differenti. La prima concerne infatti un esame preliminare e unilaterale, la seconda una procedura ricorsuale in contraddittorio tra i ricorrenti e il Governo, che deve statuire sulle puntuali censure sottopostegli. Nelle osservazioni al ricorso il Governo rileva che se si può comprendere come la soluzione vigente non sia la migliore, l'invalidazione di una parte della procedura non sarebbe tuttavia giustificata. Esso sottolinea inoltre che contro le decisioni cantonali in materia di elezioni e votazioni è dato il ricorso al Tribunale federale, senza che sia imposto un doppio grado di giurisdizione a livello cantonale.

4.3 Il ricorrente non sostiene che una siffatta esigenza sussista a livello cantonale o sia imposta dal diritto federale o convenzionale. Già nel messaggio del 2 giugno 1964 concernente l'istituzione del Tribunale cantonale amministrativo si rilevava che la Commissione d'esperti, allo scopo di non conferire competenze di eccessiva e tipica natura politica al Tribunale amministrativo, aveva escluso ch'esso potesse essere istanza di ricorso in caso di applicazione delle leggi elettorali e aggiungeva di condividere l'opinione che, in materia di elezioni comunali, le decisioni del Consiglio di Stato fossero definitive (pag. 11). La soluzione di escludere dalle competenze del Tribunale amministrativo le questioni relative alle elezioni e alla eleggibilità era dettata dalla preoccupazione di evitare che il Tribunale dovesse assumere anche solo l'apparenza di un organo che prendesse decisioni dettate da criteri estranei a quelli della giustizia e dell'equità (pag. 143). Nel rapporto della Commissione speciale del Gran Consiglio del 22 marzo 1966 si precisava ch'era stata esclusa la competenza del Tribunale per non esporre il magistrato neppure lontanamente al sospetto di aver preso decisioni sotto l'influsso di considerazioni di parte

(pag. 7). Questa concezione non è stata modificata nemmeno con la legge sull'esercizio dei diritti politici, del 7 ottobre 1998.

4.4 La regolamentazione secondo cui il Consiglio di Stato esamina dapprima le proposte e decide in seguito, se del caso, eventuali ricorsi contro l'ordinata rettifica o lo stralcio di una proposta, è notoria ed è desumibile chiaramente dall'art. 62 cpv. 1 e 4 LEPD. Nel ricorso del 6 marzo 2003 contro lo stralcio della proposta il ricorrente non ha chiesto che il gravame fosse esaminato da un'altra autorità, sicché la censura sarebbe tardiva e pertanto inammissibile. Egli non adduce del resto alcun indizio sull'esistenza di una prevenzione soggettiva dei Consiglieri di Stato, ma si limita ad accennare al criticato aspetto procedurale e organizzativo, senza esprimersi, in tale ambito, sulle differenze esistenti tra le due procedure, sulla loro funzione, sulle specificità concrete dell'oggetto del litigio e sul loro influsso per l'esito del gravame: ora, secondo la giurisprudenza, l'eventuale prevenzione di un'autorità (cosiddetta "Vorbefassung") non può essere ammessa in maniera generale, ma soltanto sulla base delle questioni giuridiche che si pongono in concreto, decisiva essendo segnatamente la questione di sapere se, nonostante la partecipazione a una procedura anteriore, l'esito della vertenza, sia ancora aperto (DTF 126 I 68

consid. 3c e rinvii; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Berna 2000, n. 1214). Su tale quesito il ricorrente non si esprime. Non viene d'altra parte precisato nel ricorso in che misura le esigenze d'indipendenza istituzionale debbano essere applicate anche a un'autorità amministrativa e non solo giudiziaria (art. 29 cpv. 3 Cost. e art. 30 cpv. 1 Cost.; cfr. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 579, pag. 582 seg.).

5.

Ne segue che il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere respinto. Vista la natura del procedimento (art. 85 lett. a OG), non si prelevano spese.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

Non si preleva tassa di giustizia.

3.

Comunicazione al ricorrente e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Losanna, 14 luglio 2003

In nome della I Corte di diritto pubblico

del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: