

TI_GERICHTE 52.1999.300 vom 26. September 2000

TI Tribunale d'appello, 2000-09-26, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.1999.300

FR: TI_GERICHTE 52.1999.300 du 26 septembre 2000

IT: TI_GERICHTE 52.1999.300 del 26 settembre 2000

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Volltext

Tessin Tribunale cantonale amministrativo 26.09.2000 52.1999.300 Tessin Tribunale cantonale amministrativo 26.09.2000 52.1999.300 Ticino Tribunale cantonale amministrativo 26.09.2000 52.1999.300

Sentenza o decisione senza scheda

Incarto n. 52.1999.00300 Lugano 26 settembre 2000 In nome della Repubblica e Cantone del Ticino Il Tribunale cantonale amministrativo composto dei giudici: Lorenzo Anastasi, presidente, Raffaello Balerna, Stefano Bernasconi segretaria: Ursula Züblin, vicecancelliera statuendo sul ricorso 8 novembre 1999 di _____, _____, patr. da: avv. _____, contro la decisione 20 ottobre 1999, n. 4380, con la quale il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso presentato dagli insorgenti contro la risoluzione 2 giugno 1999 del municipio di _____ in materia di rilascio dell'autorizzazione per uso accresciuto del suolo pubblico; viste le risposte: - 17 novembre 1999 del Consiglio di Stato; - 22 novembre 1999 del municipio di _____; letti ed esaminati gli atti; ritenuto, in fatto A. _____, dipendente della ditta _____ di Locarno, è stato titolare di una licenza di venditore ambulante per il periodo dal 7 maggio 1999 al 30 ottobre 1999. Nel corso del maggio 1999, la polizia comunale di _____ l'ha colto a due riprese sul lungolago a vendere gelati da un carretto elettrico ad energia solare senza essere in possesso della necessaria autorizzazione per uso accresciuto del suolo pubblico. Persistendo in questa attività il municipio l'ha multato per occupazione abusiva del suolo pubblico. B. Il 27 maggio 1999 la _____ e _____, hanno chiesto al municipio il rilascio dell'autorizzazione mancante. C. Con risoluzione 2 giugno 1999, il municipio ha respinto l'istanza per motivi di polizia, segnatamente per "salvaguardare l'interesse pubblico alla qualità della vita", rispettivamente per tutelare "l'immagine ambientale e turistica". L'Esecutivo comunale ha inoltre evidenziato che la concessione dell'autorizzazione sarebbe stata "in netto contrasto con la prassi adottata" ed avrebbe costituito "un precedente importante ed ingiustificabile" Agli istanti è stato fatto ordine di cessare l'attività di vendita di gelati su suolo pubblico, sotto la comminatoria delle sanzioni previste dall'art. 292 CP. La decisione è stata dichiarata immediatamente esecutiva. D. Con giudizio 20 ottobre 1999 l'Esecutivo cantonale ha confermato il provvedimento, respingendo l'impugnativa contro di esso inoltrata dalla _____ e da _____. Ritenuta l'applicabilità del Regolamento comunale concernente l'occupazione di area pubblica (ROAP), il Governo ha in sostanza condiviso i motivi addotti dall'autorità comunale a sostegno del diniego dell'autorizzazione. Prevalente sarebbe a suo avviso l'esigenza di "preservare il caratteristico ambiente sereno e naturale della passeggiata a lago". E. Contro questo giudizio la _____ e _____

sono insorti davanti al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento e postulando il rinvio degli atti al municipio ai fini del rilascio dell'autorizzazione rifiutata. Gli insorgenti rimproverano innanzitutto al Consiglio di Stato di non aver deciso con un unico giudizio il ricorso contro il diniego dell'autorizzazione per uso accresciuto del suolo pubblico e quelli inoltrati contro le multe per occupazione abusiva del suolo pubblico. Hanno pertanto chiesto a questo tribunale di procedere alla congiunzione delle suddette cause. Nel merito i ricorrenti si sono sostanzialmente riconfermati nelle argomentazioni fatte valere senza successo dinanzi all'Esecutivo cantonale. In particolare hanno nuovamente negato che l'attività svolta da _____ sia soggetta all'autorizzazione di occupazione di area pubblica. Si tratterebbe infatti di un'attività esercitata "in modo ambulante in senso stretto", per il cui esercizio sarebbe sufficiente la licenza di venditore ambulante. F. Il Consiglio di Stato ed il municipio si sono entrambi pronunciati per la reiezione del gravame. Delle relative allegazioni si dirà, se necessario, in seguito. G. Delle risultanze del sopralluogo esperito l'8 giugno 2000 si parlerà più avanti. Qui basta rilevare che le parti si sono riconfermate nelle proprie posizioni. Considerato, in diritto 1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo e la legittimazione attiva degli insorgenti, direttamente toccati nello svolgimento della loro attività economica dalla decisione impugnata, sono pacifiche (art. 208 cpv. 1 e 209 lett. b LOC). Il ricorso, tempestivo (art. 46 cpv. 1 PAmM), è dunque ricevibile in ordine. Il giudizio può essere reso sulla base degli atti integrati dalle risultanze del sopralluogo esperito da questo tribunale (art. 18 cpv. 1 PAmM). 2. Preliminarmente va osservato che la decisione in merito alla trattazione e all'evasione di più ricorsi dal medesimo fondamento fattuale tramite un'unica istruttoria ed unico giudizio è rimessa all'apprezzamento ("può") dell'autorità decidente (art. 51 PAmM). L'utilizzazione di questa prerogativa può pertanto essere sindacata da parte del Tribunale entro i limiti ristretti dell'abuso o dell'eccesso di potere (art. 61 PAmM). Optando per una trattazione ed evasione separata dei ricorsi inoltrati dalla _____ e da _____, il Consiglio di Stato non ha abusato del potere di apprezzamento conferitogli dall'art. 51 PAmM a questo scopo. La scelta operata dall'Esecutivo cantonale di dare la priorità all'evasione del ricorso contro il diniego dell'autorizzazione all'uso accresciuto del suolo pubblico è del tutto sostenibile. Dal suo esito dipende infatti la legittimità delle multe inflitte a _____. Ne discende che non sussistono motivi per rinviare gli atti al Consiglio di Stato affinché statuisca con un unico giudizio sulle cause. 3. Ai fini del giudizio, occorre innanzitutto accertare se l'attività esercitata da _____ sia soggetta ad autorizzazione per uso accresciuto dell'area pubblica. 3.1. La conservazione e l'amministrazione dei beni comunali spetta al municipio (art. 179 cpv. 1 LOC). Tra queste competenze rientra anche la disciplina dell'uso accresciuto o esclusivo di quei beni (art. 107 cpv. 2 lett. c e 4 LOC). L'esercizio di un'attività economica su suolo pubblico configura una forma d'uso accresciuto, nella misura in cui comporta lo stazionamento di infrastrutture ad essa destinate (DTF 102 Ia 444). L'occupazione di un bene d'uso comune, quale una via pubblica, per la vendita di merci costituisce un uso accresciuto del demanio pubblico, sia che essa avvenga da un banco oppure da un veicolo fermo, ed è subordinata ad un'autorizzazione (A. Grisel, *Traité de droit administratif*, p. 553 e ss, cifra 7 lett. b). Va inoltre aggiunto che l'autorità concedente può sottoporre ad un'autorizzazione ogni uso del suolo pubblico eccedente per intensità l'uso comune anche in assenza di una specifica base legale (DTF 105 Ia 21; 100 Ia 136; A. Scolari, *Diritto amministrativo, parte speciale*, ad 571 con rif.; A. Grisel, op. cit. p. 556). 3.2. L'esercizio di una professione ambulante o temporanea secondo la legge sull'esercizio del commercio, delle professioni ambulanti e

degli apparecchi automatici del 1° marzo 1966 (RL 11.1.2.2; LCamb) è subordinato a licenza cantonale (art. 1 lett. a LCamb). L'offerta a clienti non abituali, fuori del comune di domicilio oppure della sede dell'azienda principale o della succursale, di merci portate di casa in casa oppure esposte pubblicamente costituisce esercizio di professione ambulante ai sensi della legge in questione (art. 2 lett. c LCamb). La licenza cantonale per l'esercizio del commercio ambulante non conferisce al suo titolare alcun diritto d'uso accresciuto dell'area pubblica comunale. Restano infatti riservate ai comuni le prerogative conferite loro dalla LOC in questa materia (art. 11 LCamb).

3.3. Ai sensi dell'art. 1 cpv. 1 ROAP di _____, chi intende occupare l'area pubblica con botole, griglie, pensiline, tettoie, gradini, lastroni, insegne, cartelli, tende, o esporre banchi, mobili, tavoli, oppure depositare materiali da costruzione ecc., deve chiedere l'autorizzazione del caso al municipio, indicando lo scopo dell'istanza. In occasione del rilascio dell'autorizzazione, il municipio tiene presenti le esigenze estetiche, del decoro e della viabilità.

3.4. La vendita di gelati da un carrello mobile a clienti non abituali, fuori del comune di domicilio dell'azienda, soggiace a licenza cantonale secondo la LCamb (art. 2 lett. c LCamb). Nella misura in cui comporta lo stazionamento temporaneo su area pubblica comunale, tale attività è inoltre subordinata a preventiva autorizzazione da parte del municipio per uso accresciuto del suolo pubblico (art. 107 cpv. 2 lett. c LOC). Irrilevante è la durata dei periodi di stazionamento e la frequenza degli spostamenti del carrello. Decisiva ai fini dell'assoggettamento all'autorizzazione comunale è unicamente la circostanza che l'attività commerciale esplicita dai ricorrenti comporta un'utilizzazione del suolo pubblico superiore all'uso comune. Il suolo pubblico assume infatti la funzione di infrastruttura necessaria all'esercizio di tale attività. È quindi utilizzato in misura più intensa rispetto all'uso che ne fanno gli altri cittadini. Riservando l'art. 11 LCamb le prerogative dei comuni in tema di occupazione dell'area pubblica, vanno pertanto respinte le eccezioni sollevate dai ricorrenti con riferimento alla necessità dell'autorizzazione comunale. La licenza cantonale per l'esercizio del commercio ambulante di cui dispongono non li esime dall'obbligo dell'autorizzazione comunale.

4. 4.1. Il permesso per uso accresciuto, dal profilo giuridico, è un atto amministrativo (autorizzazione di polizia) mediante il quale l'autorità accerta che la prevista attività (uso più intenso del suolo pubblico) non è contraria agli interessi generali dell'ente pubblico (RDAT I-1992, n. 1). Il cittadino non può di regola vantare un diritto all'uso speciale del demanio pubblico (Knapp, Précis de droit administratif, N. 3033; Scolari, Diritto amministrativo, Parte speciale, N. 576). Quando tuttavia egli sollecita un tale uso per l'esercizio di un diritto fondamentale garantito dalla costituzione, la giurisprudenza gli riconosce un cosiddetto diritto condizionale, subordinando la validità di un diniego alle condizioni per limitare quel diritto, segnatamente alla sussistenza di una base legale e di un sufficiente interesse pubblico ed inoltre all'ossequio del principio della proporzionalità (cfr. recentemente, per la libertà di commercio e d'industria, DTF 121 I 282 consid. 2a e rinvii; RDAT II-1991 N. 3 consid. b; in generale Häfelin/Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2.a ed., N. 1883 seg. e rinvii alla giurisprudenza ed all'ulteriore dottrina). Il diniego dell'autorizzazione per uso accresciuto del suolo pubblico allo scopo di esercitarvi un'attività commerciale costituisce una limitazione della libertà economica (DTF 119 Ia 445 consid. 2a). Esso deve rispettare il principio di proporzionalità e fondarsi su criteri oggettivi. Non deve necessariamente essere dettato da esigenze di polizia. I motivi adottati devono tuttavia apparire plausibili. Nell'esercizio del potere discrezionale di cui dispone ai fini del rilascio di un'autorizzazione per uso accresciuto dell'area pubblica, l'autorità concedente è tenuta a ponderare gli interessi contrapposti, rispettando i principi

fondamentali del diritto, in quanto riferiti alla parità di trattamento, all'adeguatezza e alle libertà fondamentali, (A. Grisel, op. cit., p. 556; RDAT II-1991, n. 3; Imboden Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, V ed. N. 118 B II seg.; Rhinow Krähenmann, Erg. Bd., ibidem). 4.2. L'attività che i ricorrenti vorrebbero esercitare è tutelata dalla libertà economica, diritto costituzionale espressamente sancito dall'art. 27 Cost. (ex art. 31). Nella misura in cui implica un uso accresciuto del suolo pubblico, l'esercizio di tale diritto può essere limitato, nell'interesse pubblico, al fine di assicurare l'uso comune da parte di altri utenti. L'autorità non può comunque accordare priorità assoluta all'uso comune rispetto a quello accresciuto. L'autorizzazione può essere rifiutata soltanto se il diniego è giustificato dal profilo degli interessi generali della comunità, ossia da considerazioni aventi tratto all'ordine pubblico in senso stretto, alla tranquillità, alla sicurezza, alla salute, alla protezione della natura e del paesaggio, ecc. (DTF 91 I 326; 77 I 287), valutate rispettando in modo particolare il principio della proporzionalità. Oltre a questi beni di polizia, l'autorità deve considerare anche gli interessi pubblici implicati, quali la protezione del bene demaniale stesso (DTF 105 Ia 94; 100 Ia 402; Grisel, op. cit. p. 556 e ss, ad 3; A. Scolari, op. cit., ad. 578 con rif.). L'autorità dovrà quindi accordare l'autorizzazione al posto di rifiutarla, laddove l'imposizione di condizioni ed oneri restrittivi può bastare ad ovviare ad eventuali inconvenienti (DTF 97 I 898). Il diritto costituzionale non tollera per contro le cosiddette misure di politica economica, ossia quei provvedimenti che interferiscono nella libera concorrenza per favorire talune attività economiche, segnatamente mediante una limitazione quantitativa del numero dei concorrenti (RDAT II-1991, n. 3 con rif.; 1986, n. 83; 1982 n. 7). 4.3. L'autorità di ricorso, chiamata ad operare un sindacato di legittimità sull'esercizio concreto del potere di apprezzamento di cui dispone il municipio in tema di autorizzazioni per uso accresciuto del suolo pubblico, non può esaminare le decisioni dell'autorità comunale sotto il profilo della mera opportunità. Essa deve limitarsi a verificare che le decisioni non siano manifestamente sprovviste di ragioni obiettive o estranee alla materia. In particolare l'autorità di ricorso deve limitarsi ad esaminare che le decisioni censurate non siano inficiate da violazioni del diritto sotto il profilo dell'abuso di potere, ovvero che non procedano da un esercizio scorretto del potere discrezionale di cui l'autorità comunale dispone in materia (cfr. RDAT I-1992 n. 1; RDAT I-1995, n. 32; A. Scolari, Commentario, ed. 1996, ad 968). 4.4. In concreto, il municipio ha negato ai ricorrenti l'autorizzazione ad occupare l'area pubblica per la vendita di gelati, non per motivi di politica economica, ma sulla base di considerazioni legate alla salvaguardia dell'ordine pubblico e dei beni di polizia. In sostanza, l'Esecutivo comunale, tenuto conto delle esigenze estetiche, del decoro, della tranquillità e della sicurezza pubbliche, della viabilità, tutti interessi pubblici degni di protezione, ha ritenuto che la postulata autorizzazione contrasterebbe con la necessità di salvaguardare l'immagine ambientale e turistica del lungolago di _____. La passeggiata a lago ed i giardini retrostanti, caratterizzati da aiuole fiorite e piante esotiche, nonché l'ambiente tranquillo fanno del lungolago una meta privilegiata dei locarnesi e dei numerosi turisti che soggiornano nei lussuosi alberghi della zona. Il lungolago di _____ costituisce quindi un luogo di svago e di ristoro raffinato e sobrio, per la cui manutenzione il comune si assume oneri rilevanti dell'ordine di diverse centinaia di migliaia di franchi. Al fine di preservarne tali qualità, il municipio ha escluso di principio il rilascio di autorizzazioni per il commercio ambulante sull'area pubblica del lungolago. Ferme queste premesse, la determinazione del municipio di non autorizzare nessuna forma di commercio ambulante sull'area pubblica del lungolago appare adeguata e sorretta da motivi pertinenti. Non si può invero negare che la

presenza di bancarelle, carretti o stuoie d'esposizione improvvisate sia atta a pregiudicare la qualità dell'immagine che l'autorità comunale intende conferire alla passeggiata a lago. In quest'ottica, non appare per nulla insostenibile affermare che anche un carrello per la vendita di gelati costituisca una presenza estranea al quadro ambientale. Simili infrastrutture, sovente fonte di disordine, sono invero caratteristiche dei luoghi frequentati dal turismo di massa. Non appare quindi fuori luogo considerarle incompatibili con un luogo che il municipio intende preservare da presenze suscettibili di comprometterne la bellezza ed il prestigio. L'autorizzazione concessa circa trent'anni fa e rinnovata di anno in anno a titolo precario, per un chiosco fisso, destinato alla vendita di gelati e situato all'inizio della passeggiata a lago, in prossimità della foce della _____, non permette di giungere a conclusioni più favorevoli ai ricorrenti per motivi di parità di trattamento. Lo escludono la posizione marginale ed il carattere eccezionale di questa infrastruttura. Analogamente, nemmeno le autorizzazioni temporanee che vengono rilasciate in occasione di singole manifestazioni (sagre, balli ecc.) giovano alle tesi dei ricorrenti. Oltre ad essere dettata da considerazioni pertinenti, la limitazione della libertà economica imposta ai ricorrenti appare adeguata. Essa è infatti circoscritta ad un'area limitata, costituita da una fascia di terreno larga poco più di una decina di metri e lunga circa un chilometro. Non preclude ai ricorrenti altre possibilità di stazionamento. In quanto adeguata e retta da motivi sostenibili, riferiti ad un'ordinata gestione dell'area pubblica, la decisione impugnata procede dunque da un esercizio corretto del potere discrezionale che la legge riserva al municipio. Esente da violazioni del diritto, va quindi confermata, rigettando l'impugnativa in esame. 5. La tassa di giustizia e le spese seguono la soccombenza (art. 28 PAmm). Al municipio, non assistito da un patrocinatore, non vengono assegnate ripetibili. Per questi motivi, visti gli art. 27 Cost; 107 cpv. 2 lett. c, 179 cpv. 1; 208 cpv. 1, 209 LOC; 18, 28, 46 e 61 PAmm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia e le spese per complessivi fr. 800.-- sono poste a carico dei ricorrenti in solido. 3. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II

presidente
La segretaria

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