

TI_GERICHTE 52.2016.118 vom 3. Februar 2016

TI Tribunale d'appello, 2016-02-03, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2016.118

FR: TI_GERICHTE 52.2016.118 du 3 février 2016

IT: TI_GERICHTE 52.2016.118 del 3 febbraio 2016

Regeste

Convenzione tra comuni concernente l'esercizio delle competenze di polizia comunale.
Ratifica

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 13 LCPol. Ratificando la convenzione in oggetto il Governo ha in sostanza fatto capo ai poteri di vigilanza di cui all'art. 194 LOC con gli art. 3 cpv. 1 e 4 cpv. 3 LCPol; pacifica è quindi la legittimazione attiva del Comune, che nell'ambito della polizia locale (art. 107 LOC) rispettivamente dell'organizzazione di tale servizio e delle relative convenzioni gode di un'autonomia (cfr. art. 207 cpv. 2 LOC; cfr. pure STF 1C_409/2012 del 20 dicembre 2013 consid. 5.2.1). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100), è dunque ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm).

E. 2.1

Secondo l'art.

E. 2.2

Le convenzioni (contratti di prestazione) di cui agli art. 4 LCPol e 3 RLCPol sono dei contratti di diritto amministrativo, e meglio dei contratti di cooperazione (*contrat de coopération* o *de coordination* ; *koordinationsrechtliche Verträge*) tra enti locali, soggetti per legge a ratifica da parte dell'autorità di sorveglianza (cfr. Thierry Tanquerel , Manuel de droit administratif, Zurigo 2018, n. 985 segg. e 1001; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann , Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurigo/San Gallo 2016, n. 1304 segg.; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/ Markus Müller , Berna 2014, ad § 33, n. 16 seg.). La ratifica da parte dell'Esecutivo cantonale mira essenzialmente a garantire l'omogeneità cantonale della fornitura di prestazioni minime di sicurezza, nonché l'uniformità dei costi che vengono mediamente riscossi dagli altri comuni per prestazioni di sicurezza analoghe. Assicurando l'efficacia delle singole convenzioni, la ratifica tende a inibire operazioni finanziarie di carattere speculativo, scarsamente compatibili con l'assolvimento di funzioni essenziali di natura pubblica come quello del mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico (cfr. Messaggio citato, ad art. 4).

E. 2.3

In concreto, oggetto di controversia è la decisione con cui il Governo ha ratificato la convenzione concernente l'esercizio delle competenze di polizia comunale nella giurisdizione del RI 1 da parte della Polizia del comune polo di _____, limitatamente

alla modifica d'ufficio che ha introdotto il nuovo art. 10a. Clausola - contestata fermamente dal ricorrente - che, come visto in narrativa, riserva ogni e qualsiasi nuova disposizione superiore di legge, di regolamento o di direttiva applicabile in via vincolante all'oggetto della presente convenzione, stabilendo che i disposti della convenzione in contrasto con tali prescrizioni diverranno privi di effetto alla loro entrata in vigore.

E. 2.4

Ora, premesso che nell'ambito della stipula di tali convenzioni i comuni godono di un'autonomia relativamente ampia che va rispettata (in particolare per quanto riguarda la definizione del fabbisogno reale del servizio di polizia su un determinato territorio, nonché il finanziamento, l'entità e la natura delle controprestazioni pecuniarie, cfr. STF 1C_409/2012 citata consid. 4.3.3 e 5.3), certo è anzitutto che la controversa generica clausola trascende lo scopo della ratifica da parte dell'autorità di sorveglianza, che come detto è volta unicamente a garantire l'omogeneità cantonale della fornitura di prestazioni minime di sicurezza e a evitare operazioni finanziarie di carattere speculativo (riscossione eccessiva dei costi da parte del comune polo). A ciò aggiungasi che - analogamente a quanto vale per l'approvazione dei regolamenti comunali (cfr. art. 189 cpv. 1 lett. a LOC) - non è dato di vedere come l'intervento del Governo in questo ambito possa oltrepassare l'apporto di modifiche d'ufficio o aggiunte per porre la convenzione in consonanza con le norme della costituzione o delle leggi, segnatamente di quelle in vigore (cfr. in tal senso, per analogia, STA 52.2017.112 dell'11 settembre 2019). Sapere poi in che misura l'Esecutivo cantonale, in caso di evoluzione dell'assetto normativo - e meglio di un cambiamento rilevante delle circostanze di diritto (a seguito dell'introduzione di nuove norme legali) -, possa semmai imporre l'applicazione è invece questione che dipende dalla possibilità o meno di modificare successivamente la decisione di ratifica (ovvero dalla sua revocabilità). Ipotesi, quest'ultima, che non può evidentemente essere risolta a priori (con una sommaria riserva a favore del nuovo ordinamento giuridico), ma - fatta salva un'espressa disposizione del legislatore - va valutata caso per caso, soppesando l'interesse all'attuazione del nuovo diritto con quello riferito alla sicurezza del diritto e al principio dell'affidamento (cfr. DTF 127 II 306 consid. 7a; inoltre, Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 1224 segg., 1227 segg.; René Wiederkehr/ Paul Richli, *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts* - Band I, 2012, n. 2712 segg.). In tale contesto va comunque osservato che l'emanazione di nuove direttive non è assimilabile a un cambiamento del quadro legale. Le direttive costituiscono infatti delle cosiddette ordinanze amministrative, che possono contenere disposizioni di natura organizzativa oppure istruzioni di servizio ad uso interno mediante le quali le autorità superiori o di vigilanza forniscono indicazioni circa l'interpretazione di determinate norme legali, nell'interesse di un'applicazione uniforme del diritto (cfr. DTF 128 I 167 consid. 4.3, 121 II 473 consid. 2b; Häfelin/ Müller/Uhlmann, op. cit., n. 81 segg.; Wiederkehr/ Richli, op. cit., n. 457 segg.). Ancorché di principio vincolanti per l'autorità amministrativa, tali ordinanze non hanno forza di legge, né possono porsi in contrasto con la stessa, ma solo concretizzarla, senza modificarla (ad esempio, introducendo ulteriori criteri, cfr. DTF 121 II 473 consid. 2b; Häfelin/Müller/ Uhlmann, op. cit., n. 84 e 87; Wiederkehr/ Richli, op. cit., n. 489). Nella misura in cui una nuova direttiva dovesse riflettere un mero cambiamento di prassi (ad esempio a seguito di una diversa interpretazione che rispecchia meglio il senso della legge o un mutamento delle circostanze), va invece osservato che un siffatto cambiamento può solo eccezionalmente dar luogo a una revoca della decisione di ratifica, segnatamente laddove vi siano in gioco interessi pubblici particolarmente importanti, quali beni di polizia (cfr. DTF 127 II 306

consid. 7a). Ne discende che la decisione con cui il Governo ha modificato d'ufficio la convenzione in oggetto per introdurre una riserva affatto generale a favore di ogni e qualsiasi nuova futura disposizione di legge, regolamento o direttiva (art. 10a) deve essere annullata, in quanto lesiva del diritto e procedente da un uso scorretto, segnatamente abusivo, del potere che può essergli riconosciuto in tale ambito quale autorità di vigilanza.

E. 2.5

Abbondanzialmente giova rilevare che ad analoghe riflessioni si giungerebbe peraltro anche in base ai principi che reggono la modifica dei contratti di diritto amministrativo, modifica che spetta semmai alle parti. Se di principio tali accordi possono sempre essere adattati con il consenso dei contraenti (cfr. in tal senso anche l'art. 9 della convenzione), essi non decadono o possono senz'altro essere modificati unilateralmente in caso di una modifica posteriore del diritto. Ancorché su tali aspetti la dottrina non sia univoca (cfr. Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 1348), in generale va osservato che l'incidenza di nuove disposizioni legali sui contratti di diritto amministrativo in essere - salvo diversa esplicita disposizione del legislatore - va comunque esaminata caso per caso, di regola procedendo a una ponderazione degli interessi in gioco (in particolare quello delle parti a mantenere il contratto, da un lato, e quello dell'attuazione del diritto oggettivo, dall'altro) e valutandone le conseguenze (cfr. al riguardo Frank Klein, Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrags, Zurigo 2003, ad § 11, pag. 201 segg., 214 segg. e 219; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 1348 seg., 1360 e 1366 segg.). A maggior ragione ciò vale in presenza di una semplice nuova direttiva dell'autorità superiore, determinante eventualmente un cambiamento di prassi, che solo in presenza di motivi particolarmente importanti può semmai giustificare un adattamento del contratto (cfr. Klein, op. cit., pag. 218). 3.

E. 3

cpv. 1 LCPol, previa ratifica del Consiglio di Stato, i comuni esercitano le competenze di polizia loro attribuite: a) direttamente mediante un proprio corpo di polizia composto da un minimo di 5 agenti più un comandante (corpo di polizia comunale strutturato), oppure b) indirettamente sottoscrivendo una convenzione con un comune che ha un corpo di polizia strutturato. L'art.

E. 3.1

Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere accolto. La decisione di ratifica della convenzione tra i RI 1 e _____ è dunque annullata per quanto riguarda la modifica d'ufficio che ha introdotto il nuovo art. 10a.

E. 3.2

Diversamente da quanto postulato dal CO 2 con la risposta, il Tribunale non può estendere l'annullamento alle decisioni di ratifica delle altre convenzioni, rimaste inimpugnate dai Comuni interessati (cfr. anche consid. Dc) e pertanto non oggetto del contendere.

E. 3.3

Non si preleva tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAm), né vengono assegnate ripetibili (art. 49 LPAm), ritenuto che i comuni comparenti non si sono comunque avvalsi dell'assistenza di un legale. Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è accolto. Di conseguenza, la decisione del 3 febbraio 2016 (n. 473) del Consiglio di Stato che ratifica la convenzione concernente l'esercizio delle competenze di polizia comunale nella

giurisdizione del RI 1 da parte del Corpo di Polizia del Comune polo di _____ è annullata per quanto riguarda la modifica d'ufficio che ha introdotto il nuovo art. 10a (cfr. dispositivo n. 5). 2. Non si preleva tassa di giustizia. Non si assegnano ripetibili. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente La vicecancelliera

E. 4

LCPol (titolo a margine: "convenzioni") specifica che per l'esercizio dei compiti di polizia i comuni privi di un corpo di polizia strutturato sono tenuti a concludere un'apposita convenzione (cpv. 1), che può essere sottoscritta direttamente con il comune polo oppure fra comuni appartenenti alla medesima regione (cpv. 2). L'obbligo di concludere una convenzione (contratto di prestazione) - di carattere imperativo (cfr. Messaggio del 30 novembre 2010 n. 6423 concernente la legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali, ad art. 4) - è ripreso dall'art. 3 RLCPol. Tale norma, conformemente anche al principio generale dell'obbligo contributivo sancito dall'art. 2 LCPol, prevede tra l'altro che i comuni sprovvisti di un corpo di polizia finanzino l'esecuzione dei compiti di sicurezza che concernono la loro giurisdizione territoriale, nel contesto regionale, con controprestazioni patrimoniali (cpv. 2). Entità e natura di tali controprestazioni vengono liberamente definite tra le parti, ritenuto il criterio fondamentale per cui l'entità del contributo deve poggiarsi su di una base calcolatoria pro-capite (per principio riferita alla popolazione residente in maniera permanente, cfr. art. 3 cpv. 2 RLCPol; sulla possibilità di definire ulteriori criteri oggettivi nell'identificazione del costo pro-capite e sulla regolamentazione in caso di disaccordo tra le parti, cfr. art. 3 cpv. 2 in fine, 3 e 4 RLCPol). La predetta convenzione, in base all'art. 4 cpv. 3 LCPol, soggiace alla ratifica del Consiglio di Stato, competente per l'esame della sua sostanziale uniformità sul piano cantonale del tipo di prestazioni offerte e dei loro costi. L'art. 3 cpv. 6 RLCPol precisa dal canto suo che, prima di procedere alla ratifica di cui all'art. 3 cpv. 1 LCPol, il Governo verifica l'insieme delle convenzioni sottoscritte dal comune polo o dal comune avente una polizia strutturata, accertando l'assenza di un finanziamento eccessivo ad opera dei comuni convenzionati con lo stesso (art. 4 cpv. 3 LCPol).

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