

TI_GERICHTE 52.2016.627 vom 9. November 2016

TI Tribunale d'appello, 2016-11-09, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2016.627

FR: TI_GERICHTE 52.2016.627 du 9 novembre 2016

IT: TI_GERICHTE 52.2016.627 del 9 novembre 2016

Regeste

Ricorso contro un'ordinanza municipale concernente il servizio taxi

Erwägungen

E. 1

.1. A seguito dell'entrata in vigore della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF; RS 173.110) e dell'art. 29a Cost., a partire dal 1° gennaio 2009 vige il principio secondo cui laddove il diritto cantonale prevede un rimedio giuridico contro gli atti normativi cantonali - ivi compresi anche quelli comunali (cfr. Bernard Corboz/Alain Wurzbürger/Pierre Ferrari/Jean-Maurice Frésard/Florance Aubry Girardin, Commentaire de la LTF, Berna 2009, n. 3 ad art. 87) - i Cantoni sono tenuti a garantire alle parti la possibilità di sottoporre la contestazione ad un'autorità giudiziaria di rango superiore, prima di eventualmente adire il Tribunale federale (art. 87 cpv. 2 in relazione con l'art. 86 cpv. 2 LTF; STF 1C_140/2008 del 17 marzo 2009 consid. 1.1). Pertanto, sebbene che gli art. 187 lett. a e 192 cpv. 2 LOC si limitino a prevedere unicamente la facoltà di impugnare i regolamenti comunali e le ordinanze municipali davanti al Governo cantonale nei termini della loro pubblicazione all'albo, da tempo il Tribunale cantonale amministrativo ammette la propria competenza a entrare nel merito di ricorsi rivolti - come nel caso di specie - contro decisioni del Consiglio di Stato che operano un controllo astratto di atti normativi di livello comunale o patriziale, fondandosi ora sull'art. 80 lett. a della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100), il cui contenuto riprende in sostanza l'art. 60 cpv. 2 della vecchia legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (RtID I-2010 n. 12; STA 52.2018.95 del 21 maggio 2019 consid. 1.1).

E. 1.2

La legittimazione attiva di RI 2 (tassametrista A del Comune di _____), che ha partecipato al procedimento davanti all'istanza inferiore, è particolarmente toccato dal giudizio impugnato ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento di quest'ultimo, appare certa (art. 65 cpv. 1 LPAm, 209 lett. b LOC). Indiscutibile è pure la potestà ricorsuale dell'RI 1 ad aggravarsi contro il giudizio che ha dichiarato irricevibile il suo gravame. Se fosse legittimata a contestare anche l'ordinanza municipale è questione di merito che può restare qui irrisolta, ritenuto che la presente impugnativa deve comunque essere respinta come risulta dai considerandi che seguono.

E. 1.3

Ne discende pertanto che il gravame, inoltrato tempestivamente (art. 68 cpv. 1 LPAm, 213 LOC), è ricevibile e può essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria. Le numerose prove invocate dalle parti non appaiono infatti atte a procurare a questo Tribunale la conoscenza di ulteriori elementi rilevanti per il presente giudizio (art. 25 cpv. 1 LPAm;

DTF 134 I 140 consid. 5.3).

E. 2.1

La professione di tassametrista è un'attività che gode della garanzia della libertà economica, sancita dall'art. 27 Cost. (STF 2C_773/2017 del 13 maggio 2017 consid. 6.2.1 e rinvii; STA 52.2010.303 del 20 settembre 2010 consid. 2.2). Tale libertà fondamentale include in particolare il libero accesso a un'attività economica privata ed il suo esercizio (art. 27 cpv. 2 Cost.). Essa protegge ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale, volta al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 143 II 598 consid. 5.1, 140 I 218 consid. 6.3; R DAT I-2001 n. 45 consid. 5a e relativi rinvii). Come ogni libertà fondamentale, anche la libertà economica non è assoluta, ma può essere soggetta a limitazioni alle condizioni poste dall'art. 36 Cost. Sono infatti ammesse restrizioni della libertà economica che poggiano su di una base legale sufficiente, sono giustificate da un preminente interesse pubblico e ossequiano il principio della proporzionalità. Le ultime due esigenze sono correlate, perché una restrizione è proporzionata se è idonea e necessaria per realizzare lo scopo perseguito e comporta effetti ragionevolmente sopportabili in considerazione dell'interesse pubblico tutelato (STF 2C_204/2010 del 24 novembre 2011 consid. 5.1; 2C_729/2010 del 10 febbraio 2011 consid. 5.1 e rinvii ; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier , *Droit constitutionnel suisse : Les droits fondamentaux*, Vol. II, III ed., Berna 2013, n. 177 e segg.). I Cantoni possono in particolare apportare delle restrizioni di polizia al diritto di esercitare liberamente un'attività economica, al fine di tutelare l'ordine pubblico, la sicurezza, la salute, la quiete e la moralità pubblici, i buoni costumi e la buona fede nei rapporti commerciali da atti sleali e idonei a ingannare il pubblico. Essi possono inoltre prevedere delle limitazioni fondate su motivi politici, a condizione però che queste misure si limitino, conformemente al principio di proporzionalità, a quanto necessario per realizzare gli scopi d'interesse pubblico perseguiti (DTF 125 I 335 consid. 2a; STF 2C_335/2012 del 27 settembre 2012 consid. 2.1; 2P.306/2001 del 17 maggio 2002 consid. 2.2; STA 52.2018.8 del 7 maggio 2018 consid. 3.2.2; Klaus A. Vallender, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, *Die schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar*, III ed., San Gallo 2014, n. 58 ad art. 27). Sono invece escluse restrizioni fondate su ragioni non conformi al principio della libertà economica , che intervengono cioè nel gioco della libera concorrenza per favorire certi rami di attività lucrativa e per dirigere l'attività economica secondo un piano prestabilito (art. 94 cpv. 4 Cost.; DTF 128 I 9 consid. 3a, 125 I 431 consid. 4b, 121 I 129 consid. 3b; STA 52.2016.598 del 30 marzo 2017 consid. 3.3, 52.2012.136 del 27 settembre 2013 consid. 6.2, 52.2010.303 del 20 settembre 2010 consid. 2.2).

E. 2.2

La competenza di emanare prescrizioni sul servizio dei taxi appartiene, di principio, ai Cantoni (DTF 99 Ia 389). In Ticino, la legge di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale e la tassa sul traffico pesante del 24 settembre 1985 (LALCStr; RL 760.100) delega ai Municipi la facoltà di ordinare l'attività dei tassisti (art. 5 cpv. 1 cifra 3 LACS). Nel legiferare in tale ambito, l'autorità comunale dispone pertanto di un certo margine di apprezzamento, censurabile da parte dell'autorità di ricorso soltanto nella misura in cui viola il diritto, segnatamente sotto il profilo dell'abuso o dell'eccesso di potere , e procede all' accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti (art. 69 cpv. 1 lett. a e lett. b LPAm). In assenza di una disposizione esplicita che glielo

conferisca, il controllo dell'adeguatezza gli è precluso (art. 69 cpv. 2 LPAmM). Non può quindi sostituire il proprio potere d'apprezzamento a quello della precedente istanza scegliendo la soluzione che a suo avviso meglio risponde alle circostanze del caso (cfr. in tal senso: RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2). 3. Priva di fondamento è anzi tutto la critica degli insorgenti secondo cui l'autorità comunale avrebbe preso la propria decisione senza tenere minimamente conto delle osservazioni e delle richieste formulate dall'RI 1. Come emerge dalle tavole processuali, l'RI 1 è stata sempre coinvolta e consultata prima dell'adozione della querelata ordinanza municipale. Nel 2007 i tassametrismi _____ erano stati infatti interpellati dal Servizio giuridico della Città per compilare e ritrasmettere un apposito questionario sulla riorganizzazione del servizio taxi. Nel 2013 e 2015 i rappresentanti dei titolari delle autorizzazioni di tipo A avevano potuto poi partecipare ai vari incontri indetti con i rappresentanti della Città, e meglio quelli del 12 settembre 2013, 3 febbraio 2015 e 15 aprile 2015, in occasione dei quali, oltre a discutere della suddetta tematica, avevano potuto visionare le bozze della nuova ordinanza e presentare delle osservazioni in merito (cfr. scritti del 26 marzo e 21 maggio 2015), di cui l'autorità ha (invero) in parte tenuto conto (vedi ad esempio la proposta di aumentare a 3 anni l'esperienza quale tassametrista per l'ottenimento dell'autorizzazione, formulata con scritto del 21 maggio 2015 ed integrata nell'art. 7 lett. e dell'ordinanza). Ora, è ben vero che con la presa di posizione del 21 maggio 2015 l'RI 1, oltre ad esprimere la propria contrarietà alla prospettata abolizione della distinzione tra autorizzazioni A e B, aveva ventilato delle soluzioni alternative (municipalizzazione del servizio taxi e in subordine l'aumento di 10 unità di tassametrismi A) e chiesto che venisse allestito uno studio serio e articolato volto a verificare il numero di autovetture-taxi necessarie per l'utenza relativa al territorio della Città di CO 1. È tuttavia altrettanto vero che la scelta del Municipio di non dare seguito a tali richieste, perché ritenute inattuabili (municipalizzazione del servizio), inutili (aumento di sole 10 unità di tassametrismi A) o non necessarie (allestimento di uno studio), rientrava senz'altro nell'ampio margine di apprezzamento che gli è riservato allorché è chiamato ad emanare delle norme, come è stato il caso nella fattispecie concreta. A prescindere da ciò occorre comunque ricordare che, tranne nei casi in cui ciò non sia esplicitamente previsto da una specifica norma di legge, il legislatore non ha alcun obbligo di indire una procedura di consultazione prima di adottare delle disposizioni legali. Quello della consultazione è infatti semplicemente uno strumento politico volto alla ricerca per quanto possibile di un certo consenso democratico sulle norme da adottare. In ogni caso, laddove si avvalga di una simile facoltà, l'autorità non ha alcun obbligo di integrare nelle disposizioni legali che emanerà qualsiasi suggestione o richiesta proveniente dalle persone, dagli enti o dalle organizzazioni consultate (sul tema cfr.: Michele Albertini, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, tesi, Berna 2000, pag. 121 e segg).

E. 4.1

Come accennato in narrativa, i ricorrenti criticano il modo con cui il Municipio avrebbe esaminato la situazione vigente in prospettiva di adottare la nuova ordinanza sul servizio taxi. Sostengono che per avere un quadro reale e completo della medesima, esso avrebbe dovuto fare allestire tramite degli specialisti del settore delle perizie sull'attuale e ipotizzabile evoluzione dell'offerta del mercato del servizio taxi. Senza far capo a tali strumenti non era quindi possibile effettuare una seria e corretta valutazione sulle necessità, rispettivamente sulle possibilità di apportare delle modifiche all'organizzazione del servizio taxi comunale (cfr. infra, consid. 4.2.1). Gli insorgenti lamentano poi un abuso del potere

d'apprezzamento da parte dell'Esecutivo di CO 1. Adducono al riguardo che le motivazioni poste alla base della scelta di abolire la distinzione tra autorizzazioni di tipo A e B sarebbero errate, in contrasto con la situazione di fatto e non sorrette da motivi seri, oggettivi, risultando prive di utilità per la risoluzione del problema relativo all'eccessivo numero di tassametrismi presenti sulla piazza _____ (cfr. infra, consid. 4.2.2). Ritengono infine che l'obbligo di dotarsi di una centrale telefonica, sancito all'art. 27 della querelata ordinanza, lederebbe il principio della proporzionalità (cfr. infra, consid. 4.2.3).

E. 4.2

Le censure sollevate non meritano accoglimento.

E. 4.2.1

Anzitutto è a giusto titolo che il Consiglio di Stato ha ritenuto che la nuova ordinanza municipale è stata adottata dopo un'analisi puntuale e approfondita della situazione reale e concreta del servizio taxi attivo sul territorio di CO 1. Come si evince dalle tavole processuali, prima di effettuare le proprie scelte normative l'autorità comunale ha fatto eseguire ai propri servizi una serie di verifiche e di indagini volte a tracciare un profilo della situazione esistente nel comprensorio comunale (ingranditosi notevolmente a seguito dei vari processi aggregativi degli scorsi anni), e meglio sugli stalli disponibili, sulle considerazioni e lamentele della clientela e sui motivi del notevole aumento di contravvenzioni emesse a carico dei tassametrismi di categoria B. Durante l'elaborazione del nuovo ordinamento essa ha inoltre coinvolto i tassametrismi, dando loro la facoltà di presentare delle osservazioni, di cui ha in parte tenuto conto (cfr. supra, consid. 3). Ora, il fatto di non aver ordinato il tipo di perizia richiesta dagli insorgenti, ancora non vuol dire che la querelata ordinanza sia automaticamente improvvida, inopportuna, errata e finanche contraria al diritto. Come sostiene a ragione il Governo, al Municipio non incombeva alcun obbligo legale di far allestire una perizia esterna sul tema in parola. La decisione di rinunciare a servirsi di un simile strumento di indagine rientrava senz'altro nell'ampio margine di autonomia di cui il Comune e i suoi organi dispongono nell'adottare le disposizioni legali che gli competono. Privo di rilievo è quindi il paragone con la città di Lucerna che a suo tempo aveva fatto elaborare uno studio volto ad esaminare quali sarebbero state le conseguenze di una completa liberalizzazione del mercato, con la relativa abrogazione delle norme esistenti in materia di taxi. Improponibile è poi il paragone con lo studio per il nuovo piano viario di CO 1 o per i processi aggregativi condotti dalla Città, che toccano delle problematiche del tutto diverse - e tra l'altro ben più complesse - di quella qui in discussione. Nemmeno la circostanza secondo cui le verifiche e le analisi che hanno portato alla modifica dell'ordinanza siano state esperite internamente al Comune e non già da specialisti del settore esterni permette di concludere che le stesse non costituirebbero in ogni caso una perizia o uno studio serio attendibile e sufficientemente completo. Tale affermazione non permette di scalfire le valutazioni operate dai Servizi comunali direttamente coinvolti che vista la pluriennale esperienza sul campo avevano senza dubbio le competenze necessarie per raccogliere i dati necessari e analizzare la situazione dei taxi. Ne consegue che il modo in cui il Municipio ha operato nel caso di specie non presta il fianco a critiche di sorta. Del resto, nemmeno in questa sede i ricorrenti sono stati in grado di dimostrare quali tra gli accertamenti esperiti dall'Esecutivo comunale sarebbero errati o incompleti e per quali motivi.

E. 4.2.2

Il Governo ha inoltre ritenuto che l'autorità comunale, adottando quale soluzione quella di creare un'unica categoria di tassametristi, non avesse ecceduto o abusato del potere di apprezzamento che la legge le riconosce in tale ambito. Gli insorgenti contestano questa deduzione sostenendo che l'abolizione della distinzione tra autorizzazioni di tipo A e B sarebbe errata, in contrasto con la situazione di fatto, non sorretta da alcun motivo serio e oggettivo, priva di utilità per la situazione prospettata al problema del sovrannumero dei tassametristi sulla piazza _____, oltre che inadeguata. Affermano in particolare che la visione del Municipio (secondo cui "abolendo la distinzione A/B e aumentando da ca. 25 (gli attuali tassametristi tipo A) a 80 il numero dei tassametristi della città diminuendo così gli altri tassametristi (gli attuali B) di ca. 50 unità e nel contempo introducendo un divieto, per tutti i tassametristi che non sono quelli della città, di sostare nei posteggi pubblici non limitati nel tempo e non a pagamento, la situazione dovrebbe, se non risolversi, perlomeno nettamente migliorare") non corrisponderebbe manifestamente alla realtà oggettiva delle cose. A loro modo di vedere, "l'abolizione delle attuali distinzioni autorizzazioni A e B non diminuirebbe il numero di tassametristi sul territorio di CO 1. Anzi la farebbe aumentare" ritenuto che "i posti lasciati liberi dagli attuali taxi B divenuti tassametristi ufficiali della città sarebbero occupati da altri ulteriori tassametristi siccome è nell'interesse economico delle centrali private mantenere un determinato importante numero di tassametristi (...). Prova ne è che alcune delle centrali esistenti sulla piazza _____ sono già state chiuse, o meglio assorbite da un'unica centrale più grande, nell'intento di contrapporsi in maniera forte alla prospettata nuova categoria di tassametristi ufficiali della città (...). A detta dei ricorrenti vi sarebbe in sostanza un complessivo ulteriore aumento di ca. 100 tassametristi e la situazione (...) non potrà che peggiorare. Secondo gli insorgenti questa, e solo questa, sarebbe la conseguenza logica dell'adozione della nuova ordinanza municipale. Sennonché, quelle appena esposte sono delle argomentazioni volte per lo più a rimettere in discussione l'opportunità della scelta operata dal Municipio di CO 1 di abolire la distinzione tra autorizzazioni A e B. Come detto (cfr. supra, consid. 2.2) il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo è, di principio, proponibile unicamente contro violazioni di diritto. Le predette critiche non sono dunque proponibili in questa sede, in quanto, ove non sia fatta valere una violazione del diritto, l'autorità di ricorso non può mettere in discussione una decisione del Municipio senza esporsi al rimprovero di essersi arrogata un potere di cognizione che disattende il principio dell'autonomia comunale. Il controllo dell'apprezzamento da parte di questa Corte non è dunque illimitato, bensì circoscritto alla verifica che l'autorità decidente non abbia travalicato i limiti del potere discrezionale riservatole dalla legge o l'abbia esercitato in spregio ai principi generali del diritto. Questo Tribunale, quale organo giudiziario chiamato a verificare la corretta applicazione del diritto, non si può quindi pronunciare su nessuna delle contestazioni extra giuridiche sollevate dall'insorgente e deve altresì astenersi dal prendere posizione sulle svariate questioni di opportunità sottopostegli nell'impugnativa (STA 52.2018.535 del 19 novembre 2019 consid. 3.3, 52.2014.334 del 22 maggio 2015 consid. 3.1, 52.2008.323 del 14 novembre 2012 consid. 2, 52.2007.31 del 4 luglio 2007; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2d segg. ad art. 61; Bernhard Ehrenzeller, Politische Fragen vor Verwaltungsgerichten, in: ZBl 117/2016, pag. 7 segg.; Thierry Tanquerel, Le contrôle de l'opportunité, in: François Bellanger/Thierry Tanquerel, Le contentieux administratif, Zurigo 2013, pag. 225 segg.). Visto il diritto del Comune di scegliere tra più soluzioni quella ritenuta più appropriata, ragionevole od opportuna, è pertanto irrilevante il fatto che potrebbe forse esistere una soluzione migliore (quale, ad

esempio, la municipalizzazione del servizio e/o l'aumento di 10 unità di tassametrismi A, come ventilato dai ricorrenti). Anche queste censure non meritano quindi accoglimento .

E. 4.2.3

In merito poi alla pretesa violazione del principio della proporzionalità, va detto che, secondo costante giurisprudenza, quest'ultimo non costituisce un diritto costituzionale dotato di portata propria (pro multis cfr: DTF 123 I 1 consid. 10, 117 Ia 27 consid. 7a). Nella misura in cui tale principio è qui invocato a titolo indipendente, esso andrebbe vagliato sotto il ristretto profilo dell'arbitrio, con il quale in sostanza si confonde. Ora, il fatto che nella querelata ordinanza si preveda di istituire un sistema centralizzato di gestione delle chiamate provenienti dagli utenti del servizio taxi non costituisce certo una soluzione destituita di qualsiasi logica e senso per quanto attiene allo scopo che la stessa si prefigge di raggiungere, prova ne sia che la medesima viene praticata in numerose città della Svizzera, come pure all'estero. Anche il Tribunale federale ha avuto modo di stabilire che nella misura in cui serve a migliorare la disponibilità, la qualità, il controllo dei costi e delle tariffe, così come la rapidità del servizio, l'imposizione di una centrale telefonica unica costituisce una misura di sicuro interesse pubblico (cfr. DTF 143 II 598 consid. 5.3 con rinvio alla STF 2C_116/2011 del 29 agosto 2011 consid. 7.2.2 e 7.2.3). Quest'ultimo appare d'altra parte preminente rispetto all'interesse dei singoli tassametrismi di poter continuare ad essere chiamati dagli utenti del servizio facendo capo al proprio cellulare o ai telefoni posati accanto agli stalli ufficiali. Sistema, quest'ultimo, che gli stessi ricorrenti riconoscono peraltro non essere ottimale. Per quanto attiene poi ai costi derivanti dalla messa in pratica di una simile soluzione, si deve considerare che l'importo mensile addotto dagli insorgenti è del tutto teorico, essendo le modalità di creazione e finanziamento della centrale, così come le condizioni relative alla messa a disposizione da parte del Comune di un locale idoneo a ospitarla, ancora da definire. In ogni caso si deve considerare che tale costo andrebbe comunque suddiviso per il numero delle autorizzazioni che verrebbero rilasciate (circa 80), per cui allo stato attuale delle cose non vi sono ancora elementi per concludere che possa tradursi in un onere "ingente" per ogni singolo tassametrismo.

E. 5

.2. La tassa di giustizia segue la soccombenza dei ricorrenti in solido (art. 47 cpv. 1 LPAmM). L'assenza di parti vittoriose patrocinata permette di prescindere dall'assegnare ripetibili (art 49 cpv. 1 LPAmM). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia di fr. 2'500.-, già anticipata dai ricorrenti nella misura di fr. 1'500.-, è posta a loro carico in parti uguali con vincolo di solidarietà. 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. LTF). 4. Intimazione a: . Per il Tribunale cantonale amministrativo II
presidente La vicecancelliera

E. 5.1

Visto quanto precede, il ricorso deve essere respinto nella misura in cui è ricevibile con conseguente conferma della decisione governativa avversata e della risoluzione municipale da essa tutelata .