

TI_GERICHTE 52.2016.89 vom 16. August 2016

TI Tribunale d'appello, 2016-08-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2016.89

FR: TI_GERICHTE 52.2016.89 du 16 août 2016

IT: TI_GERICHTE 52.2016.89 del 16 agosto 2016

Regeste

Diritti politici. Uso di beni amministrativi per la raccolta delle firme. Ecocentri comunali

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 208 cpv. 1 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 2.1.1.2). Il ricorrente, direttamente toccato dalla decisione impugnata, nonché parte del procedimento di prima istanza, è legittimato ad agire in giudizio (art. 209 lett. b LOC). Il termine d'inizio per la raccolta delle firme per l'iniziativa popolare federale in parola è il 15 marzo 2016 e viene a scadere il 15 settembre 2017, motivo per cui l'attualità della lite è certa (FF 2016 1383). Il ricorso, tempestivo (art. 213 cpv. 2 LOC), è dunque ricevibile in ordine.

E. 1.2

Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti acquisiti all'incarto, senza procedere ad accertamenti istruttori (art. 25 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 [LPAm; RL 3.3.1.1]). L'oggetto della controversia emerge con sufficiente chiarezza dalle tavole processuali. Del resto, nemmeno le parti chiedono l'assunzione di particolari prove.

E. 2.1

Giusta l'art. 34 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), i diritti politici sono garantiti (cpv. 1), e la loro garanzia protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto (cpv. 2). In questo senso, in base all'art. 121 cpv. 1 LEDP, la raccolta delle firme è esercitata liberamente. L'art. 121 cpv. 4 LEDP prevede che l'uso del suolo pubblico per la raccolta organizzata delle firme, in specie in occasione di votazioni o elezioni, richiede l'autorizzazione preventiva del municipio, che stabilisce le condizioni di tempo e di luogo per la raccolta.

E. 2.2

Secondo costante giurisprudenza, il privato che chiede di utilizzare il suolo pubblico per poter esercitare i diritti fondamentali che gli sono garantiti dalla Costituzione, dispone di un diritto 'condizionale' all'ottenimento di una simile autorizzazione. In applicazione dell'art. 36 Cost., un eventuale diniego può essergli opposto soltanto se fondato su di una valida base legale, se sussistono interessi pubblici o privati preminenti e se il provvedimento rispetta il principio della proporzionalità (DTF 138 I 274 consid. 2.2.2; 135 I 302 consid. 3.2; 132 I 256 consid. 3; STF 1P.336/2005 del 20 novembre 2005 consid. 5; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaats-recht, 8 a ed., Zurigo 2012, § 15 n. 496; Andreas Kley/Esther Tophinke, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin

Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, *Die schweizerische Bundesverfassung*, 3 a ed., San Gallo 2014, pag. 421). L'autorità preposta all'amministrazione e alla messa a disposizione del suolo pubblico potrà in primo luogo prendere in considerazione interessi che eventualmente si oppongono al rilascio di una simile autorizzazione. In particolare, quelli legati alla viabilità (traffico pubblico e privato) e quelli tendenti ad evitare immissioni eccessive, assembramenti ed altre turbative dell'ordine pubblico e della sicurezza in generale (DTF 127 I 164 consid. 3a/b; STA 52.2004.150 del 4 ottobre 2004 consid. 2.2; 52.2004.275 del 18 dicembre 2006 consid. 2.2).

E. 2.3

Per quanto attiene all'utilizzo di beni amministrativi da parte del pubblico, va anzitutto rilevato che esso è strettamente correlato con la loro destinazione. Di principio, infatti, i beni amministrativi non sono destinati all'uso comune. Tuttavia, in quanto non siano strettamente necessari per l'utilizzazione secondo la loro destinazione, possono anche essere messi a disposizione del pubblico per usi temporanei diversi (Adelio Scolari, *Diritto amministrativo*, parte speciale, Bellinzona/Cadenazzo 1993, n. 547). A determinate condizioni vige un diritto all'uso di patrimonio amministrativo da parte del pubblico, nel caso in cui sia necessario per l'esercizio di diritti fondamentali da parte dei cittadini, come ad esempio l'utilizzo di una sala comunale per lo svolgimento di una manifestazione da parte di un'organizzazione politica (STF 1P.304/1990 del 18 febbraio 1991 consid. 3, in: ZBl 1992, pag. 40 e segg.; STF P.170/1978 del 19 marzo 1980 consid. 3; Tobias Jaag, *Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen*, in: ZBl 93/1992, pag. 164; André Werner Moser, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, tesi Berna 2011, pag. 202 e segg.; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4 a ed., Berna 2014, pag. 476). In particolare, il patrimonio amministrativo impiegato deve risultare a ciò idoneo. Inoltre, l'obbligo da parte dell'autorità di concederne l'utilizzo per l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti è condizionato all'impossibilità di reperire altri luoghi altrettanto confacenti (DTF 127 I 84 consid. 4b; Moser, op. cit., pag. 203; Tschannen/Zimmerli/Müller, op. cit., pag. 477). Questo tipo di utilizzazioni è equiparabile all'uso speciale di beni di uso comune (DTF 127 I 164 consid. 3b; STF 1P.304/1990 del 18 febbraio 1991 consid. 3; Jaag, op. cit., pag. 164; Scolari, op. cit., n. 547).

E. 2.4

Giusta l'art. 179 cpv. 1 LOC, la conservazione e l'amministrazione dei beni comunali compete al municipio, in modo che gli stessi siano messi a beneficio della collettività senza pregiudicarne la consistenza. Secondo l'art. 107 cpv. 2 lett. c e cpv. 4 LOC, il municipio ne regola inoltre l'uso accresciuto o esclusivo. L'esecutivo comunale dispone in questo ambito di un ampio potere discrezionale, che è tenuto ad esercitare nel rispetto dei principi generali del diritto e dei diritti fondamentali dei cittadini, che non comprendono soltanto il divieto d'arbitrio e la parità di trattamento, ma anche le libertà ideali garantite dalla Costituzione (DTF 138 I 274 consid. 2.2.2; 127 I 164 consid. 3b; 124 I 267 consid. 3a; 107 Ia 63 consid. 2a; STA 52.2004.150 del 4 ottobre 2004 consid. 2.3). Sebbene la prassi non gli riconosca il diritto di utilizzare una ben precisa porzione di suolo pubblico per esercitare le libertà fondamentali (DTF 132 I 256 consid. 3; 127 I 164 consid. 3c; 124 I 267 consid. 3d), il cittadino può comunque esigere, nel limite del possibile, che l'ente pubblico gli metta a disposizione degli spazi adeguati alle circostanze. In caso contrario l'esercizio di tali libertà potrebbe risultare soltanto apparente (STA 52.2004.275 del 18 dicembre 2006 consid. 2.3).

E. 2.5

In quanto procedenti da apprezzamento e riconducibili all'autonomia comunale, le decisioni del municipio sulle domande di messa a disposizione di spazi adeguati alla raccolta di firme sono sindacabili da parte delle istanze di ricorso soltanto nella misura in cui violano il diritto, segnatamente sotto il profilo di un esercizio abusivo del potere discrezionale che la legge riserva all'autorità comunale. Sono censurabili soltanto le decisioni che violano il diritto. Censurabili sono, in particolare, quelle che si fondano su considerazioni estranee alla materia o che scaturiscono da una ponderazione insostenibile degli interessi contrapposti. Le istanze di ricorso devono limitarsi a rilevare eventuali violazioni del diritto. Non possono semplicemente sostituire il loro apprezzamento a quello dell'autorità comunale (STA 52.2004.275 del 18 dicembre 2006 consid. 2.3).

E. 3.1

L'insorgente contesta la decisione governativa, nella misura in cui non terrebbe conto del fatto che la raccolta delle firme svolta soltanto da una singola persona su suolo pubblico non costituisce un intralcio alla viabilità tale da generare un uso accresciuto del suolo pubblico. Segnala altresì che anche in base all'art. 121 cpv. 1 e 4 LEP, la raccolta di firme è, di principio, libera, e necessita di un'autorizzazione soltanto se l'utilizzo del suolo pubblico avviene in forma accresciuta. A suo dire, l'ordinanza municipale sugli ecocentri non andrebbe applicata al caso di specie, non essendo per l'appunto la raccolta di firme soggetta ad autorizzazione e non creando simile attività un uso accresciuto del suolo pubblico. L'argomento del Governo riguardo alla necessità di garantire la sicurezza presso gli ecocentri sarebbe inoltre infondato, in quanto la raccolta delle firme avverrebbe soltanto in presenza di al massimo una persona, il che escluderebbe il generarsi di assembramenti. Ad ogni modo, quand'anche si fosse in presenza di un uso accresciuto del suolo pubblico, il municipio non sarebbe comunque legittimato a negare l'autorizzazione alla raccolta delle firme, ritenuto come anche il patrimonio amministrativo del comune, e non soltanto quello finanziario, sottostarebbe alla tutela costituzionale relativa all'esercizio dei diritti politici. L'insorgente sostiene che il cambiamento delle abitudini dei votanti in seguito all'introduzione del voto per corrispondenza ha reso maggiormente difficoltosa la raccolta delle firme presso i seggi elettorali, obbligando quindi gli iniziativaisti a cercare nuovi luoghi frequentati da cittadini aventi diritto di voto per poter raccogliere le firme necessarie. A differenza della fattispecie di cui alla sentenza del Tribunale cantonale amministrativo n. 52.2004.275 del 18 dicembre 2006 - nella quale era stato rilevato il carattere poco dignitoso di un piazzale di deposito dei rifiuti per la raccolta delle firme - nel caso di specie gli ecocentri di _____ si presterebbero allo svolgimento di una simile attività, in quanto dotati di ampi spazi e luoghi per il parcheggio dei veicoli. Inoltre, la raccolta delle firme da parte degli iniziativaisti avverrebbe senza l'utilizzo di bancarelle. Per quanto attiene alla classificazione degli ecocentri in beni amministrativi in senso stretto, l'insorgente contesta che ciò escluderebbe aprioristicamente la raccolta delle firme all'interno di dette strutture. Neppure l'esistenza di tessere d'accesso sarebbe motivo sufficiente per negare l'autorizzazione; al contrario, essendo queste rilasciate esclusivamente ai residenti di _____, la possibilità di imbattersi in cittadini aventi diritto al voto sarebbe accresciuta. Infine, l'insorgente contesta l'efficacia di un'eventuale raccolta di firme all'esterno degli ecocentri: ciò obbligherebbe infatti gli iniziativaisti a dover fermare i veicoli in transito, ostacolando il normale flusso degli utenti motorizzati.

E. 3.2

Atteso come le restrizioni dei diritti fondamentali, così come indicato in narrativa, devono reggere alla verifica costituzionale di cui all'art. 36 Cost., va anzitutto rilevato che, nel caso di specie, l'autorità comunale ha vietato la raccolta di firme negli spazi all'interno degli ecocentri comunali, fondandosi sui combinati art.

E. 4

e 7 RBA e art. 13 cpv. 1 lett. d dell'ordinanza sugli ecocentri. L'art. 4 RBA stabilisce infatti che l'amministrazione dei beni amministrativi compete al municipio, il quale emana norme di polizia per disciplinarne l'uso e la protezione, limitando o vietando usi incompatibili con l'interesse generale. L'art. 7 prevede inoltre che è soggetto ad autorizzazione l'uso di poca intensità dei beni amministrativi (cpv. 1), e che è tale, in particolare, la raccolta di firme per petizioni, iniziative e referendum (cpv. 2). Dal canto suo, l'art. 13 cpv. 1 lett. d dell'ordinanza sugli ecocentri, che al contrario di quanto sostenuto dal ricorrente è chiaramente applicabile alla presente fattispecie, dispone che è vietata la sosta all'interno degli ecocentri oltre il tempo necessario per lo scarico di merci. Il querelato provvedimento municipale, sorretto dalle precitate norme comunali, poggia pertanto su di una valida base legale. Esso appare inoltre giustificato da un preminente interesse pubblico, essendo inteso a garantire il corretto funzionamento degli ecocentri e la sicurezza degli utenti. Lo stesso mira in effetti ad evitare il pericolo di generare degli ostacoli alla normale e ordinata attività di deposito dei rifiuti, a causa di sovraffollamenti o assembramenti di persone.

Contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, il rischio di intralcio della normale attività svolta all'interno degli ecocentri non è per nulla astratto, ritenuto come l'oggetto dell'iniziativa non sia di immediata comprensione, richieda una seppur succinta spiegazione ai cittadini e possa anche dare adito a discussioni, favorendo in questo modo la prolungata presenza di persone e veicoli all'interno degli ecocentri, oltre il termine delle operazioni di deposito dei rifiuti che notoriamente devono essere condotte in modo piuttosto celere, onde evitare inutili ingorghi. Nella ponderazione dei contrapposti interessi, il municipio ha ritenuto preponderante l'irrepreensibile funzionamento degli ecocentri comunali e la tutela dell'integrità fisica degli utenti, rispetto all'interesse degli iniziativaisti costituzionalmente garantito di poter raccogliere delle firme all'interno di dette strutture. A giusta ragione. La decisione municipale risulta infatti idonea e adeguata a realizzare tale scopo, nella misura in cui, tra i vari provvedimenti immaginabili, il divieto imposto all'insorgente è l'unico in grado di garantire in maniera effettiva e compiuta il corretto e regolare funzionamento degli ecocentri cittadini conformemente alla loro destinazione. A tal proposito occorre rilevare che la DTF 135 I 302, a cui si richiama l'insorgente per sostenere le proprie tesi ricorsuali, concerneva una fattispecie del tutto diversa da quella qui sub iudice. In quel caso, infatti, la nostra massima istanza era stata chiamata a decidere in merito all'obbligo di richiedere un'autorizzazione per la raccolta di firme in particolare presso alcune vie pedonali del centro storico di San Gallo, negando tale necessità visto che detta attività era svolta soltanto da due o al massimo tre persone. A differenza di quest'ultima fattispecie, invece, nella presente vertenza i beni amministrativi individuati dall'insorgente per la raccolta delle firme non appaiono idonei a questo scopo, trattandosi di impianti concepiti non quali semplici spazi pubblici di transito e di incontro, ma per lo svolgimento di una specifica attività quale è quella relativa alla raccolta e allo smaltimento di rifiuti. Peraltro, il municipio non ha - a giusta ragione - avuto nulla da eccepire in merito all'annunciata raccolta di firme presso altri luoghi pubblici della città, quali gli spazi esterni ai seggi elettorali, le zone prospicienti alla pista di ghiaccio e allo stadio comunale, così come gli spazi all'esterno degli ecocentri comunali, procedendo conseguentemente in modo del tutto proporzionato e senza incorrere

in una violazione dei diritti politici degli iniziativisti. Inconsistenti sono infine i richiami al cambio di abitudini nelle operazioni di voto da parte dei cittadini in seguito all'introduzione del voto per corrispondenza, non modificando tale circostanza i presupposti per l'utilizzo degli spazi all'interno degli ecocentri cittadini. Ne discende il corretto agire da parte del municipio, il quale è stato giustamente tutelato dal Consiglio di Stato nel suo giudizio. 4. 4.1. In esito alle considerazioni che precedono, il ricorso va pertanto respinto e la risoluzione governativa impugnata confermata.

E. 4.2

Ritenuto che il ricorrente ha agito per motivi ideali a tutela dei suoi diritti politici, si prescinde dal prelievo di una tassa di giudizio in questa sede (art. 47 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. Non si prelevano né tasse, né spese. 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 Il vicecancelliere

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