TI_GERICHTE 52.2019.285 vom 3. August 2021

TI Tribunale d'appello, 2021-08-03, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2019.285_d20210803

FR: TI_GERICHTE 52.2019.285 du 3 août 2021

IT: TI_GERICHTE 52.2019.285 del 3 agosto 2021

Regeste

Multa per violazione di un'ordinanza municipale concernente il littering e i vandalismi - ricorso al TF accolto (6B_899/2020 del 3 agosto 2021) vedi STA 52.2021.322

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dagli art. 148 cpv. 3 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 181.100) e la legittimazione attiva del ricorrente è certa (art. 209 lett. b LOC). Il gravame, tempestivo (art. 68 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAmm; RL 165.100), è dunque ricevibile in ordine e può essere deciso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAmm).

E. 2

Per l'art. 145 cpv. 1 LOC il Municipio punisce con la multa le contravvenzioni ai regolamenti comunali, alle ordinanze municipali o alle leggi la cui applicazione gli è affidata. La multa amministrativa è una sanzione penale che viene inflitta dall'autorità amministrativa, di regola per le violazioni minori di diritto pubblico. Quale sanzione amministrativa rappresenta uno strumento coercitivo conferito all'autorità per ottenere il rispetto della legge (Adelio S colari , Diritto amministrativo, Parte generale, II ed., Cadenazzo 2002, n.1018 segg.). La multa deve essere ancorata a una base legale (Scolari, op. cit., n. 1022 e 1031) e, visto il suo carattere prettamente repressivo, presuppone l'esistenza di una colpa a carico del soggetto che con il suo comportamento ha infranto la legge (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann , Allgemeines Verwaltungsrecht, VII ed., Zurigo/San Gallo 2016, n.1492 seg.; Max Imboden/René A. Rhinow , Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, vol. I, V ed., Basilea 1976, n. 49 B. VI). Ciò significa che una multa può essere inflitta solo se la colpevolezza è stata dimostrata in modo ineccepibile, ritenuto comunque che l'onere della prova incombe all'autorità, a cui spetta l'obbligo di perseguire il denunciato (René A. Rhinow/Beat Krähenmann , Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basilea/Francoforte sul Meno 1990, n. 49 B. VI). Benché di principio sia richiesta una base legale stabilita in una legge in senso formale, specialmente quando la sanzione comporta una grave limitazione della libertà personale, la multa può essere stabilita anche in un'ordinanza o regolamento, in ogni caso quando l'ammontare non sia particolarmente elevato (Scolari , op. cit., n. 1023 con rinvii). Nella fissazione dell'importo dell'ammenda l'autorità municipale gode di un'ampia latitudine di giudizio, essa deve comunque rispettare il principio di proporzionalità ed essere confacentemente commisurata alla gravità dell'infrazione, rispettivamente della colpa (cfr. Häfelin/Müller/Uhlmann , op. cit., n. 1459).

E. 3.1

L'art. 2 lett. d della legge sull'ordine pubblico del 23 novembre 2015 (LOrP; RL 550.100) prevede che sono puniti con la multa di competenza municipale coloro che, intenzionalmente, sporcano, imbrattano o in altro modo insudiciano il suolo o beni pubblici, riservate le eventuali norme comunali in materia. Fenomeni attuali come quelli del littering , dell'insudiciamento del suolo pubblico o del degrado comportamentale verso beni pubblici rientrano nella sfera d'azione di questa legge se tale ambito non è già stato disciplinato dai Comuni con appositi regolamenti o ordinanze (Messaggio dell'11 marzo 2015 [n. 7055] concernente la revisione totale della legge sull'ordine pubblico del 29 maggio 1941, Commento ad art. 2 cpv. 1 lett. d). Com'è il caso del Comune di CO 1 il cui Esecutivo, ancor prima dell'entrata in vigore della revisione della LOrP, ha adottato l'OSAP, che è dunque qui determinante. Essa si fonda direttamente sulle competenze di polizia locale e di gestione dei beni pubblici previsti dalla LOC nonché sulla legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01).

E. 3.2

L'art. 3 OSAP vieta qualsiasi comportamento contrario alla salvaguardia dell'area pubblica. È in particolare vietato imbrattare con vernici, spray o simili (tags), nonché con volantini, adesivi o altro, gli arredi urbani, gli edifici, le strade, le piazze, le fontane, le panchine, le cancellate, la segnaletica stradale, i monumenti, i cestini, i pali ecc. (art. 4 cpv. 2 OSAP). Per l'art.

E. 3.3

Nel caso in esame è assodato che alle prime ore del 21 giugno 2018 due persone hanno affisso, senza autorizzazione, alcuni volantini alle pareti del sottopasso di _____. Nemmeno il ricorrente pretende altrimenti. Egli contesta però che ciò possa costituire un'infrazione all'OSAP. A torto, tuttavia. Come appena visto, l'imbrattamento tramite affissione non autorizzata è infatti esplicitamente vietato dall'art. 4 cpv. 3 OSAP. Nulla muta al riguardo il fatto che secondo l'insorgente si tratterebbe di un anonimo sottopasso , non essendo evidentemente il rispetto dei beni comunali modulabile a seconda della valutazione soggettiva del singolo cittadino. Tanto più che proprio per il luogo prescelto per l'affissione, come si vedrà, sussiste semmai un accresciuto interesse al rispetto di tale divieto.

E. 3.4

Resta da verificare se l'infrazione può essere imputata all'insorgente. 4. L'identificazione degli autori dell'infrazione è avvenuta tramite la visualizzazione della registrazione della videosorveglianza. L'insorgente sostiene che queste immagini non potessero in concreto essere utilizzate per la sua identificazione. Ciò comporterebbe un'ingerenza nella sua sfera privata costituzionalmente garantita. A mente del ricorrente la formulazione dell'art. 4 cpv. 1 RVS secondo cui i dati personali possono essere elaborati se ciò serve all'adempimento di un compito legale sarebbe eccessivamente vaga, anche qualora il rinvio fosse effettivamente riferito all'art. 145 cpv. 1 LOC, per cui non vi sarebbe una base legale sufficiente; egli invoca in tal senso la giurisprudenza di cui alla DTF 136 I 87 consid. 8, riferita alla legge sulla polizia del Cantone di Zurigo. Nemmeno l'art. 3 cpv. 1 RVS sarebbe applicabile in concreto, in quanto per essere conforme alla Costituzione federale andrebbe interpretato nel senso che lo scopo della videosorveglianza è circoscritto alla repressione di reati penali, escluse dunque le infrazioni di mera natura amministrativa, poiché ciò sarebbe

sproporzionato. Tantomeno determinante potrebbe essere l'art. 2 lett. b OVS che, oltre a non essere una base legale formale, estende lo scopo della videosorveglianza facendo astrazione dalla rilevanza penale degli atti e, pertanto, sarebbe a maggior ragione incostituzionale. 4.1. Le registrazioni di immagini di sorveglianza di piazze e strade pubbliche e la loro conservazione toccano la sfera di tutela dell'art. 13 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), secondo cui ognuno ha diritto d'essere protetto da un impiego abusivo dei propri dati personali (cosiddetto diritto all'autodeterminazione informativa; DTF 137 I 77 consid. 3). Infatti, se le immagini raccolte permettono l'identificazione di una o più persone, quelli ottenuti tramite la videosorveglianza sono dati personali (Lucien Müller , Polizeliche Videoüberwachung öffentlicher Strassen und Plätze, Bemerkungen zu den Anforderungen und Grenzen, in: Omar Abo Youssef/Andrea Tönduri [curatori], Der Schutz polizeilicher Güter, Zurigo/San Gallo 2011, pag. 89 segg, 91; Alexandre Flückiger/Andreas Auer , La vidéosurveillance dans l'œil de la Constitution, in: AJP 2006 pag. 924 segg., 933). Anche il diritto all'autodeterminazione informativa, al pari degli altri diritti fondamentali, non è assoluto, ma può essere soggetto a limitazioni alle condizioni poste dall'art. 36 Cost. La restrizione deve quindi fondarsi su una base legale, essere giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispettare il principio di proporzionalità (STF 6B_908/2018 del 7 ottobre 2019 consid. 3.1.2; Alexandre Flückiger , Droits fondamentaux et vidéosurveillance par les particuliers et les autorités des espaces ouverts au public, in: Christian Schwarzenegger/Rolf Nägeli [curatori], Drittes Zürcher Präventionsforum: Videoüberwachung als Prävention?, Zurigo 2010, pag. 195 segg., 212). La legalità, l'interesse pubblico e la proporzionalità costituiscono d'altra p arte principi giuridici fondamentali che lo Stato deve sempre rispettare nelle proprie attività (art. 5 Cost.). 4.2. L'art. 6 cpv. 1 della legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP; RL 163.100) prevede che i dati personali possono essere elaborati in modo sistematico qualora esista una base legale; se i dati sono meritevoli di particolare protezione, la base legale deve essere di rango formale. L'elaborazione di dati nel singolo caso, prosegue la norma (cpv. 2), può essere giustificata anche dalla necessità per l'adempimento di un compito legale o dal consenso della persona interessata. Infine, la base legale deve prevedere, in particolare, l'oggetto e lo scopo dell'elaborazione, l'organo responsabile, gli organi partecipanti e gli utenti, i destinatari di dati, le modalità e le condizioni, la cerchia delle persone interessate, la durata di conservazione dei dati e le misure di sicurezza (cpv. 3). L'art. 9 cpv. 1 LPDP sancisce il principio secondo il quale i dati personali devono possibilmente essere raccolti presso la persona interessata. Tuttavia, l'art. 6 del regolamento di applicazione della LPDP del 6 dicembre 2000 (RLPDP; RL 163.110) precisa che le eccezioni all'art. 9 cpv. 1 LPDP sono ammesse se la raccolta è necessaria per l'adempimento di un mandato conferito a un'Autorità giudiziaria o amministrativa. In tal senso l'art. 7 cpv. 1 della legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla Polizia cantonale e dalle Polizie comunali del 13 dicembre 1999 (LPDPpol; RL 163.150) prevede che, se le esigenze di servizio lo richiedono, la Polizia può derogare al principio della raccolta dei dati presso la persona interessata, in modo proporzionato tra il pregiudizio che le arreca e lo scopo perseguito. I dati personali sono conservati fintanto che siano date specifiche e obiettive esigenze di utilizzazione e che, pertanto, siano necessari per gli scopi per i quali sono stati lecitamente raccolti o elaborati (art. 21 cpv. 1 LPDP). 4.3. Nel Comune di CO 1 sono in vigore il regolamento concernente la videosorveglianza sul territorio giurisdizionale del Comune di CO 1 del 2 ottobre 2017 (RVS; n. 2.3) e l'ordinanza municipale concernente la

videosorveglianza del 28 novembre 2007 (OVS; 2.3.1), adottata sulla base del previgente omonimo regolamento del 12 febbraio 2007 (vRVS). 4.3.1. L'art. 3 RVS spiega che la videosorveglianza delle aree pubbliche ha lo scopo di sorvegliare il traffico, di proteggere la collettività e gli utenti della strada, nonché di prevenire, ricercare e reprimere reati e infrazioni contro persone e beni (cpv. 1). Inoltre, la videosorveglianza dei beni del demanio pubblico comunale, consistenti in autosili, campi sportivi, ecocentri e cimiteri ecc. ha lo scopo di garantire la sicurezza di luoghi sensibili necessitanti di accresciuta protezione e di limitare o vietare usi incompatibili con la loro destinazione (cpv. 2). Giusta l'art. 4 cpv. 1 RVS i dati personali possono essere elaborati qualora l'elaborazione serve all'adempimento di un compito legale. Per l'art. 7 cpv. 1 RVS le riprese effettuate dalla videosorveglianza possono essere registrate e conservate il tempo strettamente necessario, in particolare per rilevare eventuali violazioni di legge. Il cpv. 3 della medesima norma precisa che se le registrazioni si riferiscono a un fatto inerente al diritto civile, al diritto amministrativo o al diritto penale possono essere conservate fino alla loro trasmissione alle autorità competenti di cui all'art. 8, il cui cpv. 2 prevede che nel caso di procedimenti civili o amministrativi, nei quali è parte o coinvolto il Comune, è possibile la trasmissione dei dati personali registrati unicamente su richiesta delle relative autorità e nella misura in cui è necessaria allo svolgimento del procedimento. 4.3.2. L'art. 2 OVS precisa che la videosorveglianza è segnatamente intesa a: prevenire e reprimere gli atti delittuosi, le attività illecite e gli episodi di microcriminalità commessi sul territorio comunale e quindi a garantire una maggiore sicurezza ai cittadini (lett. a); tutelare la sicurezza, il decoro, l'igiene e l'integrità degli immobili di proprietà o in gestione all'amministrazione comunale e a prevenire eventuali atti di vandalismo o danneggiamenti (lett. b); monitorare e migliorare la gestione del traffico (lett. c). 4.4. In concreto, come visto l'art. 3 cpv. 1 RVS spiega che lo scopo della videosorveglianza è - tra l'altro - quello prevenire, ricercare e reprimere reati e infrazioni contro persone e beni . Tale base legale di rango formale, pertanto, non circoscrive l'utilizzo di questo ai soli reati e infrazioni penali in senso stretto. Inoltre, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente e come si vedrà in appresso, nel caso concreto far capo alle immagini della videosorveglianza per individuare gli autori dell'infrazione non è per nulla sproporzionato. 4.4.1. Il principio della proporzionalità esige che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo d'interesse pubblico desiderato (regola dell'idoneità), che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario (regola della necessità), infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo d'interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; DTF 141 I 20 consid. 6.2.1; RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii). In ultima analisi, l'esame della proporzionalità conduce a operare una ponderazione di tutti gli interessi in presenza: quelli dello Stato che impone la restrizione alla libertà ai fini di raggiunger lo scopo e quelli dei titolari della libertà che ne vedono ristretto l'esercizio (Flückiger/Auer, op. cit., pag. 938 n. 4.4.4). 4.4.2. Contrariamente a quanto lascia intendere il ricorrente, la videosorveglianza sul territorio del Comune di CO 1 non è affatto estesa a tappeto, ma è invece circoscritta a luoghi sensibili che necessitano di un'accresciuta protezione (art. 4 cpv. 1 OVS), come appunto il sottopasso in esame (cfr. anche allegato B all'OVS, relativo all'ubicazione della videosorveglianza di sicurezza). Notoriamente i sottopassaggi pedonali sono luoghi problematici, dove spesso la popolazione prova un sentimento d'insicurezza. Per quanto riguarda il _____, è noto che nel tempo laddove ciò è stato possibile sono state dismesse diverse di queste strutture, per esempio il sottopasso che collegava _____

con _____ o quelli che collegavano il centro storico con il quai , sostituiti con passaggi pedonali a livello della carreggiata. Per garantirne il decoro, l'igiene e l'integrità di queste strutture, appare del tutto idoneo di far capo alla videosorveglianza, prevenendone il degrado che condurrebbe a una minore frequentazione e, di conseguenza, minor sicurezza. A maggior ragione ciò vale per il sottopasso in parola: la zona a cavallo tra la stazione ferroviaria e il piazzale di _____ è, infatti, tristemente nota nel passato anche recente quale teatro di fenomeni legati al traffico di sostanze stupefacenti e, di riflesso, per la sua cattiva frequentazione. Donde un accresciuto interesse pubblico a preservare il decoro del sottopasso di _____, che collega popolosi quartieri al centro cittadino. Quella operata in concreto è una videosorveglianza di tipo dissuasivo, annunciata tramite pannelli, di modo che le immagini raccolte possono in linea di principio essere utilizzare per il perseguimento delle infrazioni. Infatti, quando la videosorveglianza avviene in maniera lecita essa può essere utilizzata anche ai fini di provare infrazioni minori, a condizione che sia rispettato il principio di finalità, com'è il caso concreto (Flückiger/Auer, op. cit., pag. 940). Nemmeno la dottrina invocata dal ricorrente nella sua impugnativa permette di giungere ad altra conclusione. Gli autori citati non dicono affatto che la videosorveglianza non possa essere utilizzata ai fini di prevenire infrazioni di mera natura amministrativa, ma solo che il suo impiego sarebbe sproporzionato per prevenire comportamenti socialmente inadeguati (Jürg Marcel Tiefentahl , Kantonales Polizeirecht der Schwez, Zurigo/Basilea/Ginevra 2018, §21 n. 10; Lucien Müller , op. cit., pag. 89 segg., 101). Ora, tuttavia, quello imputato al ricorrente non è affatto un semplice comportamento socialmente inadeguato o sgradevole , ma la violazione di una norma legale. Anche Müller , del resto, fa dipendere da un esame della proporzionalità la possibilità di far capo alla videosorveglianza anche per semplici contravvenzioni (pag. 107). 4.4.3. Va poi considerato anche che la ricerca delle immagini è avvenuta sulla base di concreti indizi di un'infrazione, costatata per il tramite della videosorveglianza diretta. La consultazione dei nastri della registrazione, dunque, non è avvenuta in maniera sistematica, ma mirata all'identificazione degli autori di un preciso reato (Flückiger/Auer, op. cit., pag. 939). 4.4.4. Infine, non giova al ricorrente il riferimento al considerando n. 8 della DTF 136 I 87. Come rettamente individuato dal Municipio nella duplica, il RVS, a differenza della legge zurighese cassata dal Tribunale federale, stabilisce i mezzi tecnici impiegati (art. 2 cpv. 1 lett. a RVS), impone la segnalazione delle aree videosorvegliate (art. 6 RVS), circoscrive la sorveglianza alle aree pubbliche, nel rispetto della sfera segreta o privata (art. 3 e 5 cpv. 2 RVS). Infine, l'art. 4 cpv. 1 RVS limita l'elaborazione dei dati unicamente al caso in cui ciò serva all'adempimento di un compito legale. Ora, tale norma, non è eccessivamente vaga come ritiene il ricorrente. Il suo contenuto risulta sufficiente dalla combinazione con gli art. 145 LOC e 1 cpv. 3 RVS, ovvero il sanzionare un'infrazione contro un bene prevista da un'ordinanza municipale. Del resto, il Tribunale è qui chiamato a verificare l'applicazione al caso in esame della norma, non a effettuare un esame completo della sua costituzionalità in ogni ipotetica circostanza. 4.5. In definitiva, nel caso concreto il mezzo di prova non è stato affatto ottenuto illecitamente. Pertanto, esso può essere senz'altro preso in considerazione ai fini di individuare gli autori dell'infrazione. 5. Il ricorrente rimprovera al Consiglio di Stato di avere a torto ritenuto credibili e determinanti le dichiarazioni di un agente della Polizia comunale (di cui non si conosce l'identità), che lo avrebbe riconosciuto a seguito di due controlli effettuati il 24 maggio e il 24 novembre 2017. Sostiene infatti che non è stata apportata la prova del suo coinvolgimento, risultando irragionevole che il citato agente possa averlo identificato a 14, rispettivamente 8 mesi di distanza rispetto a normali controlli

di polizia - da cui non sono scaturiti provvedimenti - che avevano coinvolto 24 e 11 persone. 5.1. Di fronte a versioni contrastanti il giudice apprezza liberamente la concludenza delle dichiarazioni rese dall'autore dell'accertamento ed esamina la pertinenza della descrizione dei fatti, ritenuto che le costatazioni di un agente non fruiscono, di per sé, di una presunzione di veridicità e fedefacenza; la valutazione tiene inoltre conto delle argomentazioni sollevate dal multato (decisione della Pretura penale del 27 agosto 2012 inc. n. 30.2010.178). Tale principio deve trovare applicazione anche nella procedura davanti a questo Tribunale, che è chiamato a valutare le prove secondo libero convincimento (art. 25 cpv. 1 LPAmm). 5.2. Ora non appare per nulla inverosimile che l'agente in parola abbia potuto riconoscere il ricorrente in base al fatto che già era noto da precedenti controlli. Non è poi dato di vedere quale interesse avrebbe potuto avere un poliziotto in servizio a dichiarare fatti non corrispondenti alla realtà, con il rischio di subire sanzioni penali e amministrative specifiche alla sua funzione. Né del resto il ricorrente spiega quali ragioni potrebbero aver condotto a un simile comportamento. È vero che egli lamenta di non aver avuto un confronto con l'agente, senza spiegare quale sarebbe però l'utilità concreta di questa prova. Dall'atteggiamento non collaborativo dell'insorgente, che avrebbe potuto sin da subito produrre una prova documentale (per esempio la copia della carta d'identità) per dimostrare la sua estraneità ai fatti, sia il Municipio che il Governo potevano legittimamente dare maggior peso alla costatazione del pubblico ufficiale. In questo senso, il non aver dato seguito alla richiesta di confronto con l'agente della Polizia comunale procede da una valutazione anticipata delle prove corretta, che non lede il diritto di essere sentito dell'insorgente, che ha comunque potuto far valere le sue ragioni. Le conclusioni a cui sono giunte le precedenti autorità in merito all'identità del ricorrente sono dunque condivise da questo Tribunale, che le fa proprie. È dunque provato che il ricorrente è uno dei due autori dell'affissione contestata. Avendo questa Corte maturato il solido convincimento che l'infrazione sia stata effettivamente da lui commessa, non vi è spazio per un proscioglimento in applicazione del principio in dubio pro reo (cfr. STA 52.2008.367 del 15 gennaio 2009 consid. 3.3.). Infine, ciò non costituisce un'inversione dell'onere probatorio, come a torto pretende l'insorgente. Si tratta, invece, di una libera valutazione delle prove a disposizione, rinunciando ad assumere quelle che appaiono inutili a fornire nuovi elementi utili al giudizio (apprezzamento anticipato delle prove, art. 25 cpv. 1 LPAmm). Il Tribunale non ritiene dunque necessario né acquisire una copia dei documenti di identità del ricorrente né di convocarlo a un'udienza ai fini di raffrontarlo con le immagini agli atti. 6. Da ultimo, il ricorrente non censura l'importo della multa in quanto tale. Esso è in ogni caso modesto per rapporto a quello massimo di fr. 10'000.- previsto dall'art. 7 OSAP ed è inferiore di oltre la metà di quello minimo, di fr. 500.-, irrogato per le infrazioni che hanno come oggetto beni culturali. Esso tiene adeguatamente conto anche della colpa del ricorrente e risulta appropriato anche alla luce dell'atteggiamento non collaborativo tenuto in corso di procedura.

E. 7

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere respinto. La tassa di giustizia segue la soccombenza del ricorrente (art. 47 cpv. 1 LPAmm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia di fr. 800.-, già anticipata dall'insorgente, rimane a suo carico. 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.