Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.535/2005 /biz

Sentenza del 6 febbraio 2006
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Féraud, presidente,
Fonjallaz, Eusebio,
cancelliere Gadoni.

Parti
Giorgio Ghiringhelli,
ricorrente,

contro

Municipio di Lugano, palazzo Civico,
piazza Riforma 1, 6900 Lugano,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,
via Pretorio 16, 6901 Lugano.

Oggetto
tassa di cancelleria per il rilascio dell'autorizzazione a posare sul suolo pubblico delle bancarelle destinate alla raccolta di firme a sostegno di un'iniziativa popolare,

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emanata
l'11 luglio 2005 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Il 2 aprile 2005 Giorgio Ghiringhelli, promotore e primo firmatario dell'iniziativa popolare cantonale Ëpiù potere al popolo con diritti popolari agevolati», ha chiesto al Municipio di Lugano l'autorizzazione a posare due bancarelle destinate alla raccolta delle firme. L'istante intendeva installare una bancarella sia dinanzi ai locali di voto in occasione della votazione cantonale dell'8 maggio 2005 e di quella federale del 5 giugno 2005 sia in piazza Dante, dal 27 aprile al 27 giugno 2005, tutti i giorni della settimana dalle ore 10.00 alle 17.00, ad eccezione delle domeniche.
Con risoluzione del 13 aprile 2005 il Municipio ha rilasciato l'autorizzazione, limitando tuttavia la presenza della bancarella in piazza Dante a cinque giorni. L'Esecutivo comunale ha contestualmente comunicato all'istante che per il rilascio dell'autorizzazione veniva prelevata una tassa di cancelleria di fr. 30.–.
B.
Con decisione del 26 aprile 2005 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha parzialmente accolto un ricorso presentato dall'istante e dal Comitato d'iniziativa contro la risoluzione municipale, riconoscendo agli iniziativisti l'autorizzazione a posare la bancarella in piazza Dante per tutto il periodo da loro richiesto. Il Governo ha per contro ritenuto legittima e adeguata la tassa di cancelleria.
C.
Contro la decisione governativa, nella misura in cui confermava l'imposizione della tassa di cancelleria, Giorgio Ghiringhelli e il Comitato d'iniziativa hanno adito il Tribunale cantonale amministrativo che, con sentenza

dell'11 luglio 2005, ha respinto il ricorso. La Corte cantonale ha ritenuto sufficientemente motivata la risoluzione governativa e ha negato che il prelievo della tassa di cancelleria violasse la normativa comunale in materia di beni amministrativi e i diritti politici degli iniziativisti. Ha inoltre ritenuto l'importo della tassa rispettoso dei principi dell'equivalenza e della copertura dei costi.
D.
Giorgio Ghiringhelli impugna con un ricorso di diritto pubblico secondo l'art. 85 lett. a OG al Tribunale federale questo giudizio, chiedendo di annullarlo. Fa valere un diniego di giustizia formale e critica l'imposizione della tassa di cancelleria ritenendola lesiva del diritto comunale, dei diritti politici, del divieto dell'arbitrio e della parità di trattamento, censura quest'ultima lasciata cadere in sede istruttoria. Dei motivi si dirà, per quanto necessario, nei considerandi.
E.
La Corte cantonale si riconferma nella sua sentenza. Il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale. Il Municipio di Lugano chiede in via principale di dichiarare il ricorso inammissibile e subordinatamente di respingerlo. Il 7 novembre 2005 il ricorrente ha presentato una replica mentre l'Esecutivo comunale ha comunicato il 15 dicembre 2005 di rinunciare a duplicare.

Diritto:
1.
1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 131 II 352 consid. 1 e rinvii).
1.2 Il ricorrente presenta un ricorso di diritto pubblico per violazione del diritto di voto secondo l'art. 85 lett. a OG. Con questo rimedio egli contesta l'imposizione di una tassa di cancelleria per il rilascio della autorizzazione a posare le bancarelle destinate alla raccolta di firme a favore dell'iniziativa popolare da lui promossa. Poiché il diritto d'iniziativa rientra nei diritti politici dei cittadini, anche la raccolta di firme a suo favore beneficia della protezione dell'art. 85 lett. a OG, sicché le contestazioni al riguardo sono proponibili con il rimedio esperito (DTF 97 I 893 consid. 2).
1.3 Il ricorrente, che ha esaurito il corso delle istanze cantonali (cfr. art. 208 della legge organica comunale, del 10 marzo 1987; LOC), è di principio legittimato, in quanto primo firmatario dell'iniziativa popolare cantonale e cittadino attivo del Cantone Ticino, a fare valere una violazione del suo diritto d'iniziativa (DTF 129 I 185 consid. 1.3, 123 I 41 consid. 6a). Egli precisa di impugnare in questa sede autonomamente la sentenza dell'ultima istanza cantonale: a ragione, visto che in concreto il Comitato d'iniziativa non è costituito come persona giuridica e non è quindi legittimato a ricorrere (DTF 121 I 334 consid. 1a, 115 Ia 148 consid. 1b e rinvii).

1.4 Nei ricorsi fondati sull'art. 85 lett. a OG il Tribunale federale esamina con piena cognizione le norme costituzionali federali e cantonali, nonché le disposizioni del diritto cantonale di rango inferiore, che sono in stretta relazione con il diritto di voto o ne precisano il contenuto e la portata (DTF 129 I 185 consid. 2, 123 I 41 consid. 6b, 120 Ia 194 consid. 2). Per contro, esso esamina l'applicazione del restante diritto cantonale e l'accertamento dei fatti solo con cognizione limitata all'arbitrio (DTF 121 I 334 consid. 2b). In casi di interpretazione manifestamente dubbia, il Tribunale federale si attiene all'opinione espressa dall'istanza cantonale superiore (DTF 121 I 357 consid. 3).
1.5 Per costante giurisprudenza, i ricorsi per violazione dei diritti politici sottostanno alle stesse esigenze procedurali degli altri ricorsi di diritto pubblico; il ricorso deve pertanto precisare in che consista la violazione dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche invocati (art. 90 cpv. 1 lett. b OG; DTF 129 I 185 consid. 1.6, 121 I 334 consid. 1b, 357 consid. 2d).
2.
2.1 Il ricorrente sostiene innanzitutto che il Tribunale cantonale amministrativo sarebbe incorso in un diniego di giustizia formale, perché non si sarebbe confrontato con tutte le censure sollevate in quella sede.
2.2 Dal diritto di essere sentito, desumibile dall'art. 29 cpv. 2 Cost., la giurisprudenza ha dedotto, tra l'altro, il diritto dell'interessato di ottenere una decisione motivata. Questa norma, ritenuto che il ricorrente non invoca alcuna disposizione del diritto cantonale che disciplina in primo luogo la portata di tale diritto (DTF 126 I 15 consid. 2a), non pone esigenze troppo severe all'obbligo di motivazione e l'autorità giudicante è tenuta a

esprimersi unicamente sulle circostanze significative, atte a influire in qualche maniera sul giudizio di merito, e non su ogni asserzione delle parti: essa ha essenzialmente lo scopo di permettere, da un lato, agli interessati di afferrare le ragioni che stanno alla base della decisione e di impugnarla con cognizione di causa e, dall'altro, all'autorità di ricorso di esaminare la fondatezza della decisione medesima (DTF 129 I 232 consid. 3.2, 126 I 97 consid. 2b, 15 consid. 2a/aa in fine).
2.3 La criticata decisione adempie chiaramente tali esigenze. I giudici cantonali hanno in effetti puntualmente spiegato le ragioni per cui hanno ritenuto lecita la riscossione di una tassa di cancelleria per il rilascio della richiesta autorizzazione e considerato adeguato l'importo stabilito dal Municipio. Essi si sono espressi sull'applicazione e la portata delle norme pertinenti per la fattispecie, in particolare per quanto concerne il regolamento del Comune di Lugano sui beni amministrativi, l'ordinanza municipale sulle tasse di cancelleria, l'art. 116 LOC e gli art. 37 Cost./TI e 34 Cost. Contrariamente all'opinione del ricorrente, la Corte cantonale ha inoltre sufficientemente spiegato perché non ha ritenuto determinante per il caso in esame la prassi secondo cui nelle vertenze giudiziarie in materia di diritti politici non vengono di principio prelevate tasse di giustizia: ha in particolare addotto che si tratta al proposito di un altro campo del diritto, in cui si applicano regole diverse da quelle valide per il rilascio di un permesso di polizia. Con le argomentazioni esposte, la precedente istanza ha così implicitamente respinto anche la contestazione del ricorrente secondo cui doveva essere trattato alla stregua di
un'autorità e pertanto esonerato dal pagamento di una tassa di cancelleria. Risulta quindi che il Tribunale cantonale amministrativo si è pronunciato sui punti rilevanti per il giudizio, la cui portata è senz'altro stata afferrata dal ricorrente, che del resto lo ha diffusamente contestato in questa sede con cognizione di causa. Il fatto che i giudici cantonali non abbiano condiviso le tesi del ricorrente, non significa certo ch'essi abbiano violato il suo diritto di essere sentito.
3.
3.1 Il ricorrente sostiene che l'art. 18 del regolamento del Comune di Lugano sui beni amministrativi, del 30 gennaio 1989, escluderebbe il prelievo di qualsiasi tipo di tassa per l'utilizzazione a fini ideali del suolo pubblico. Rimprovera quindi alla Corte cantonale una violazione dell'invocata disposizione comunale, per avere confermato la legittimità della tassa di cancelleria. Il ricorrente sostiene inoltre che il tributo chiesto dal Municipio non integrerebbe comunque le peculiarità di una tassa di cancelleria.
3.2 Il regolamento in questione disciplina l'uso dei beni amministrativi comunali (art. 1) e prevede che la loro utilizzazione sia soggetta a autorizzazione quando eccede l'uso comune, come è il caso per la posa di bancarelle destinate a raccogliere firme a favore di iniziative (art. 7). L'art. 15 del regolamento stabilisce le diverse tasse per i definiti usi dei beni amministrativi, mentre l'art. 18 lett. a prevede l'esenzione per le utilizzazioni a fini ideali, in particolare per la raccolta di firme a favore di petizioni, iniziative e referendum. Tenuto conto della sistematica del regolamento, l'art. 18 invocato dal ricorrente non può quindi che riguardare l'esenzione dalle specifiche tasse di utilizzazione per il caso di un uso a scopi ideali. Questo regolamento disciplina infatti l'uso dei beni amministrativi del Comune, determinando il prelievo di tasse per l'uso accresciuto o particolare di tali beni, nonché i criteri per la loro fissazione (art. 15 segg.). È pertanto in questo preciso contesto che l'art. 18 litigioso stabilisce le eccezioni alla riscossione di una tassa di utilizzazione: ciò non impedisce che per il rilascio dell'autorizzazione l'autorità comunale possa riscuotere una tassa di cancelleria. Quest'ultima non
costituisce infatti un compenso per l'utilizzazione di un bene pubblico, bensì un contributo causale, d'importo contenuto, per una semplice attività dell'amministrazione che può essere eseguita senza un impegno di esame e di controllo particolare (DTF 125 I 173 consid. 9b rinvii, 93 I 632 consid. 3; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4a ed., Zurigo 2002, pag. 580).
3.3 Pure infondata è la tesi del ricorrente secondo cui il rilascio di un'autorizzazione a utilizzare il suolo pubblico implicherebbe un esame approfondito e dispendioso della relativa domanda, ciò che sarebbe incompatibile con l'imposizione soltanto di una tassa di cancelleria. Questo modo di argomentare appare specioso, considerato che il ricorrente da un lato ritiene ingiustificata una semplice tassa di cancelleria, ma, dall'altro, qualora una base legale lo prevedesse, non sembrerebbe di per sé opporsi al versamento di una ben più elevata tassa di utilizzazione. Comunque sia, rilevato che il ricorrente riconosce perlomeno implicitamente che l'esiguità dell'importo richiesto (fr. 30.–) rientra nei limiti di una tassa di cancelleria, il rilascio dell'autorizzazione a posare delle bancarelle costituisce per l'autorità comunale un'operazione tutto sommato semplice, di una certa routine, che non implica un dispendio di tempo rilevante né presuppone conoscenze tecniche e giuridiche approfondite (DTF 125 I 173 consid. 9b e rinvii). Contrariamente all'assunto sostenuto nel ricorso, il contributo

esposto dal Municipio per il rilascio dell'autorizzazione in questione va quindi considerato quale tassa di cancelleria.
4.
4.1 Il ricorrente sostiene che l'obbligo di pagare una tassa di cancelleria per la posa di bancarelle costituirebbe una limitazione della possibilità per il cittadino di proporre un'iniziativa popolare e violerebbe quindi i suoi diritti politici. Ciò a maggior ragione ove si consideri che se una tassa analoga dovesse essere applicata in maniera generalizzata da tutti i Comuni del Cantone Ticino, i relativi costi ammonterebbero a circa fr. 6'000.–.
4.2 La garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.). In questa garanzia rientra anche il diritto di iniziativa, che comprende la facoltà per il cittadino di proporre un'iniziativa popolare e di mettere in atto le misure idonee a raccogliere le firme necessarie alla sua riuscita senza essere ostacolato in modo ingiustificato dall'autorità (DTF 97 I 893 consid. 2). Il cittadino ha quindi il diritto di agire efficacemente, ma nel rispetto dell'ordine pubblico e delle libertà altrui, affinché l'iniziativa riesca. Egli non può tuttavia pretendere dall'ente pubblico prestazioni positive se le stesse non scaturiscono da un determinato diritto o se non sono esplicitamente previste da una disposizione legale (DTF 97 I 893 consid. 4). La raccolta di firme sul suolo pubblico soggiace ad autorizzazione preventiva (DTF 109 Ia 208 consid. 4, 97 I 893 consid. 5). Trattandosi dell'esercizio di diritti fondamentali ideali e politici, l'autorità deve tuttavia tenere conto del contenuto ideale di tali diritti e non può abusare della sua competenza per operare una censura politica (DTF 127 I 84 consid. 4b e rinvii, 109 Ia 208 consid. 5; cfr. pure, in generale, DTF 127 I 164 consid. 3).
4.3 L'autorizzazione a posare le bancarelle per la raccolta delle firme non è qui in discussione, dato che il ricorrente l'ha per finire ottenuta senza limitazioni, così come richiesta. Litigiosa è unicamente l'imposizione della tassa di cancelleria per il suo rilascio. Il ricorrente non fa tuttavia valere che l'ammontare della stessa sarebbe sproporzionato rispetto alla prestazione fornita dall'ente pubblico, che eccederebbe i costi cagionati dall'esame della domanda e dal rilascio dell'autorizzazione o che sarebbe altrimenti lesivo dell'ordinanza municipale sulle tasse di cancelleria, del 16 febbraio 2005; sostiene essenzialmente che la riscossione di una simile tassa violerebbe di principio i diritti politici. Tuttavia, come rettamente rilevato dalla Corte cantonale, la modicità dell'importo della tassa di cancelleria richiesta (fr. 30.–) non è tale da impedire o ostacolare l'esercizio del diritto d'iniziativa da parte del ricorrente (cfr. Tobias Jaag, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, in: ZBl 93/1992, pag. 161; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 221.). La riscossione di una somma così contenuta non pregiudica infatti la possibilità per il cittadino di raccogliere le
firme a favore di un'iniziativa utilizzando il suolo pubblico, segnatamente facendovi capo mediante la posa di bancarelle.
Il ricorrente accenna all'evenienza che in futuro una simile tassa potrebbe essere prelevata da tutti i Comuni ticinesi, obbligandolo a pagare migliaia di franchi per lanciare un'iniziativa popolare cantonale. Premesso che al riguardo si tratta unicamente di un'ipotesi e che il Tribunale federale non deve statuire su questioni soltanto teoriche (DTF 131 I 153 consid. 1.2 e rinvii), non risulta che il ricorrente abbia preteso di poter raccogliere firme facendo capo a bancarelle in tutti i Comuni ticinesi. Né emerge ch'egli abbia un interesse a procedere in questo modo anche nei Comuni con un numero di cittadini limitato. Ciò, a maggior ragione, ove si consideri che i promotori di un'iniziativa popolare possono deporre le liste per la raccolta delle firme a favore della stessa presso i Municipi, affinché vengano messe a disposizione dei cittadini nelle ore di apertura della cancelleria comunale (cfr. art. 121 cpv. 2 della legge ticinese sull'esercizio dei diritti politici, del 7 ottobre 1998). D'altra parte, il ricorrente ha in concreto chiesto l'autorizzazione a posare le bancarelle in 80 Comuni ticinesi e in 79 casi l'ha ricevuta gratuitamente. Che in particolare un grande agglomerato urbano, come è il caso della città di Lugano,
assoggetti il rilascio dell'autorizzazione a una tassa di cancelleria appare senz'altro giustificato in considerazione delle numerose richieste presentate all'autorità per utilizzare in modo accresciuto il suolo pubblico al fine di esercitarvi manifestazioni a carattere sia ideale sia commerciale. Nel complesso, l'onere per l'amministrazione luganese è senz'altro maggiore rispetto a quanto può valere per questo servizio in altri Comuni, sicché la riscossione di una modica tassa di cancelleria si giustifica per ragioni di copertura dei costi e di parità di trattamento dei richiedenti e non viola di certo i diritti politici del ricorrente.
5.
5.1 Il ricorrente rileva che nei giudizi su ricorsi in materia di diritti politici le autorità giudiziarie rinunciano

generalmente a prelevare spese processuali, che pure costituiscono tasse amministrative, e sostiene che questa prassi andrebbe applicata anche alla decisione municipale riguardante l'autorizzazione ad utilizzare il suolo pubblico per esercitarvi il diritto di iniziativa. Il ricorrente accenna al proposito anche a una pretesa disparità di trattamento, sostenendo ch'egli avrebbe dovuto essere considerato come un'autorità e dispensato quindi dal pagamento di qualsiasi spesa siccome agiva nell'interesse pubblico.
5.2 È quantomeno dubbio che invocando la gratuità della procedura giudiziaria senza fare valere conformemente all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG una violazione di diritti costituzionali o norme giuridiche specifici, la censura ricorsuale adempia i requisiti di motivazione del ricorso di diritto pubblico. Né il ricorrente dimostra, al di là del fatto che nella sentenza impugnata la Corte cantonale ha rinunciato a prelevare una tassa di giustizia riconoscendo le sue finalità ideali, che esisterebbe una prassi cantonale analoga a quella del Tribunale federale che rinuncerebbe sistematicamente al prelievo delle spese processuali in materia di elezioni e votazioni (cfr. sentenza 1P.369/2004 del 13 giugno 2005 nella causa Giorgio Ghiringhelli contro Municipio di Losone, consid. 5; cfr. Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, pag. 144). Comunque, in concreto, il contributo chiesto dall'esecutivo comunale è fondato sull'ordinanza municipale sulle tasse di cancelleria, emanata dal Municipio di Lugano in applicazione dell'art. 116 cpv. 1 LOC, mentre il giudizio sulle tasse di giustizia è reso dalla Corte cantonale sulla base dell'art. 28 della legge ticinese di procedura per le cause amministrative,
del 19 aprile 1966. D'altro canto, la prassi del Tribunale federale concerne in particolare l'applicazione dell'art. 154 OG (cfr. sentenza 1P.2/1993 del 7 aprile 1993, consid. 2b, pubblicata in: ZBl 95/1994, pag. 79). Si tratta quindi di decisioni diverse, di autorità diverse, fondate su normative diverse, sicché una pretesa disparità di trattamento risulta d'acchito manifestamente infondata, non essendo certo decisivo il semplice fatto che sia le tasse di giustizia sia quelle di cancelleria rientrino nella categoria delle tasse amministrative (cfr. DTF 106 Ia 249 consid. 1). In tali circostanze, non è pertanto rilevante che il ricorrente avrebbe utilizzato il suolo cittadino nell'interesse pubblico e, considerate le differenti fattispecie in discussione, una pretesa disparità di trattamento non può essere nemmeno ravvisata nel fatto che non è stato parificato a un'autorità; qualità che del resto, come iniziativista, non assume per il solo fatto di esercitare un compito di natura istituzionale e quindi una funzione pubblica, ciò che invero nemmeno pretendono la giurisprudenza e la dottrina da lui citate (cfr., da ultimo, Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3a ed., Berna 2004, pag. 178).
6.
Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso dev'essere respinto. Vista la natura del procedimento (art. 85 lett. a OG), non si prelevano spese.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
Non si preleva una tassa di giustizia.
3.
Comunicazione al ricorrente, al Municipio di Lugano, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 6 febbraio 2006
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: