Urteilskopf

100 Ia 144

21. Sentenza 22 maggio 1974 nella causa Eredi Centonze e Molteni contro Consiglio di Stato del cantone Ticino.
Regeste (de):
Polizeiliche Generalklausel; ihre subsidiäre Natur.

Die eine schwere, unmittelbare und dringliche Gefahr voraussetzende polizeiliche Generalklausel kann nicht angerufen werden, wenn andere Bestimmungen angewendet werden können, die eine solche Gefahr abzuwenden geeignet sind. Anwendungsfall dieses Grundsatzes auf dem Gebiet des Strassenverkehrs.

Regeste (fr):
Clause générale de police; caractère subsidiaire.

Une autorité ne peut pas se fonder sur la clause générale de police - laquelle présuppose un danger grave, direct et imminent - lorsque d'autres dispositions propres à détourner le danger peuvent être appliquées. Cas d'application en matière de circulation routière.

Regesto (it):
Clausola generale di polizia; sua natura sussidiaria.

Non può ricorrersi alla clausola generale di polizia, che presuppone un pericolo grave, diretto e immediato, ove siano applicabili altre norme che consentano di ovviare a tale pericolo. Fattispecie in materia di circolazione stradale.

Sachverhalt ab Seite 144

BGE 100 Ia 144 S. 144

Riassunto dei fatti:
Con decisione 31 marzo 1966 il Dipartimento delle pubbliche costruzioni del cantone Ticino ordinava agli Eredi fu

BGE 100 Ia 144 S. 145

Emanuele Centonze e a Franco Molteni di rimuovere entro un mese i distributori di benzina situati sulle particelle di loro proprietà, poste lungo una delle vie centrali di Chiasso, nelle vicinanze della frontiera. Statuendo su ricorso degli interessati, il Consiglio di Stato confermava l'ordine di demolizione, fondandosi sulla clausola generale di polizia e rilevando che le esigenze della circolazione stradale, in particolare quella della fluidità del traffico, dovevano prevalere sull'interesse dei proprietari al mantenimento dei distributori di benzina litigiosi.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. Quando, come in casu, l'ultima istanza cantonale gode di piena cognizione, la sua decisione sostituisce quella dell'istanza precedente. Solo la decisione del Consiglio di Stato può formare oggetto dell'impugnativa, ad esclusione di quella del Dipartimento. Se il Tribunale federale ammette il gravame, spetterà al Consiglio di Stato di prendere una nuova decisione, tenendo conto dei motivi dell'istanza federale (RU 95 I 114; 96 I 14).

2. Il Consiglio di Stato, quale suprema autorità cantonale, ha ritenuto che la decisione dipartimentale non,può fondarsi sulle disposizioni della LCMS, della LE e della legge cantonale sulla circolazione del 1928. Il Tribunale federale non deve esaminare se una simile opinione è giusta: quand'anche l'opinione divergente del Dipartimento fosse corretta, il Tribunale federale non potrebbe sostituirla a quella dell'ultima istanza che l'ha espressamente rigettata (RU 98 Ia 178a).

3. I ricorrenti invocano, contro l'ordine di demolizione dei distributori di benzina, non soltanto l'art. 22ter CF, ma anche la libertà di commercio garantita dall'art. 31 CF. Quest'ultima censura è infondata: il principio della libertà di commercio non crea alcun privilegio per i commercianti nei confronti degli altri proprietari fondiari. Se la restrizione del diritto di proprietà, che l'ordinata demolizione coinvolge, è legittima, essa non viola neppure l'art. 31 CF.

4. L'ordine di demolizione dei distributori costituisce una restrizione della proprietà che, per esser conforme con la garanzia sancita dall'art. 22ter CF, deve fondarsi su una base legale e giustificarsi nell'interesse pubblico.

Il Consiglio di Stato ammette esplicitamente che nessuna disposizione della legislazione cantonale prevede l'ordinata demolizione. Esso asserisce però che, alla carenza della base legale, supplisce la cosiddetta clausola generale di polizia. a) Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'autorità esecutiva può fondarsi sulla clausola generale di polizia per proteggere, mediante decisioni concrete o ordinanze, l'ordine pubblico, i beni dello Stato e dei privati contro pericoli gravi, diretti e imminenti, ch'essa non è in grado di fronteggiare con mezzi legali (RU 83 I 118; 88 I 176; 91 I 327; 92 I 31 s; 94 I 142; 95 I 347; 98 Ia 211; GRISEL, Droit administratif suisse, p. Bl; AUBERT, Traité de droit constitutionnel, n. 1772; IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 3a ed. n. 223 II p. 86/87). Nell'adozione dei provvedimenti, l'autorità è vincolata dal principio della proporzionalità (RU 92 I 35 consid. 7; 98 Ia 212). b) Il Consiglio di Stato, nell'impugnata decisione, considera che l'esistenza delle stazioni di rifornimento nella centrale ed animata arteria chiassese non è più ammissibile nelle odierne condizioni della circolazione, per la quale costituisce un intralcio ed un pericolo. I ricorrenti lo contestano. Non è necessario sciogliere codesta questione, nè decidere se i pericoli temuti abbiano le caratteristiche della gravità, dell'imminenza e dell'immediatezza richieste dalla clausola generale di polizia, qualora risulti che, come d'altronde pretendono i ricorrenti, l'autorità esecutiva poteva se del caso avvalersi di altri mezzi legali per raggiungere lo scopo. In altri termini, detta clausola costituisce una "extrema ratio", ossia un mezzo a cui è dato di ricorrere solamente ove non esistano altre norme specifiche che consentano di ovviare al danno grave, diretto ed imminente da cui l'autorità intende preservare. c) In virtù dell'art. 3, cpv. 4, della legge federale sulla circolazione stradale del 19 dicembre 1958 (LSC), degli art 82 segg. e dell'Ordinanza sulla segnaletica stradale del 31 maggio 1963, l'autorità cantonale può imporre le limitazioni necessarie per rendere sicura, agevolare o disciplinare la circolazione, evitare il deterioramento della strada e soddisfare altre esigenze derivanti dalle condizioni locali (cfr. RU 98 Ib 341). Tra le misure che entrano in linea di conto, accanto al divieto di sosta dei veicoli, rientra anche l'interdizione dell'accesso veicolare dalla strada alle particelle fron-

teggianti, se da esso

v'è da attendersi un perturbamento intollerabile della circolazione pubblica (RU 91 I 405; 94 I 142 consid. 3; sentenze inedite del 7 ottobre 1970 in re Korporation Hergiswil c. Lu cerna e del 20 marzo 1974 in re Ingeniosa AG c. Grigioni; cfr. anche le sentenze inedite Luini, del 31 marzo 1971, consid. 4, e Olbena SA c. Ticino, del 28 febbraio 1973, consid. 4). Prima di accertare se fossero dati nella fattispecie i presupposti specifici della clausola generale di polizia e se questa potesse giustificare l'ordine di demolire degli impianti, il Consiglio di Stato avrebbe quindi dovuto esaminare se lo scopo che esso si proponeva di raggiungere non potesse essere attuato applicando le menzionate disposizioni della legislazione in materia di circolazione stradale. Carente di un'adeguata base legale, la decisione del Consiglio di Stato viola la garanzia della proprietà e dev'essere annullata.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
I ricorsi sono accolti ai sensi dei considerandi e l'impugnata decisione è annullata.