

Giorgio Ghiringhelli  
Via Ubrio 62

6616 Losone

Lodevole  
Tribunale Cantonale Amministrativo  
6900 Lugano

Losone, 24 agosto 2004

### **Ricorso**

Presentato da Giorgio Ghiringhelli, domiciliato a Losone in Via Ubrio 62, contro la decisione del Consiglio di Stato no. 3269 del 13 luglio 2004, limitatamente al dispositivo 1 secondo §, con la quale è stato accolto solo in parte il ricorso presentato il 30 dicembre 2003 contro le risoluzioni no. 7223 e 7248 del 3 e del 4 dicembre 2003 con le quali il Municipio di Losone aveva respinto la richiesta di autorizzare la posa di una bancarella per la raccolta di firme nei luoghi indicati dal sottoscritto a nome del movimento del Guastafeste e dei Verdi.

## I. In ordine

La decisione qui impugnata è stata ricevuta in data 22 luglio 2004. Considerate le ferie giudiziarie, il termine per interporre ricorso è ossequiato.

## II. In fatto

1. Il 15 ottobre 2003 il movimento del Guastafeste ed il gruppo dei Verdi hanno lanciato a Losone un'iniziativa popolare denominata "Meno rumori e più qualità di vita", di cui il sottoscritto è primo firmatario.
2. In data 18 novembre 2003, considerato che la raccolta delle firme procedeva più lentamente del previsto e considerato che **entro il termine di scadenza non erano in programma delle votazioni da sfruttare per la posa di bancarelle davanti ai locali di voto (sul piazzale della Casa comunale)**, inviai d'urgenza (via fax) al Municipio – la cui seduta settimanale era prevista per la stessa sera – una richiesta tendente ad ottenere l'autorizzazione a posare una bancarella con gazebo nello spiazzo asfaltato sul sedime ex –stabile Coop (mapp. 881), sul lato rivolto verso l'adiacente strada cantonale, nella settimana precedente il termine di scadenza dell'iniziativa, e più precisamente: sabato 6 dicembre (dalle 10 alle 18), da martedì 9 a sabato 13 dicembre (dalle 10 alle 18), domenica 14 dicembre (dalle 9.30 alle 12.30) e lunedì 15 dicembre (dalle 9 alle 16).

Onde sfruttare al meglio la presenza dei volontari che si sarebbero alternati alla bancarella, informai il Municipio che si sarebbe colta l'occasione pure per raccogliere firme a favore dell'iniziativa cantonale "Voto da casa per tutti" lanciata da Gioventù liberale radicale ticinese e per vendere i biglietti di una "lotteria contro i rumori" lanciata dal movimento del Guastafeste (con autorizzazione cantonale no. L 170) espressamente allo scopo di finanziare l'iniziativa (i cui costi hanno superato i 2'000 franchi). Aggiunsi inoltre che il giorno 6 dicembre (San Nicolao) era pure prevista la distribuzione gratuita di pacchi dono ai bambini.

3. Il 28 novembre, visto che il Municipio non aveva preso alcuna decisione né nella seduta del 18 novembre né in quella del 25 novembre, inviai allo stesso una lettera con la quale deploravo il ritardo che ci avrebbe posto dei problemi organizzativi.

Colsi l'occasione per informare che, oltre che per gli scopi già esposti in precedenza, la bancarella sarebbe servita pure a raccogliere firme per l'iniziativa federale "Sovranità del popolo senza propaganda di governo" (del cui comitato promotore faccio parte), per la lista

dei proponenti “Il Guastafeste con i Verdi” (elezioni comunali 2004) e per la petizione cantonale che chiede la nomina di un ombudsman per le piccole vittime.

4. Il 2 dicembre 2003, ovvero ben 15 giorni dopo la presentazione della mia istanza, il Municipio (risoluzione no. 7223) decise di respingere la mia richiesta di autorizzazione per presunti motivi di sicurezza dovuti al fatto che il luogo prescelto “*è contiguo a Via Municipio, una strada cantonale fortemente trafficata*”, e che la bancarella
  - avrebbe potuto provocare un assembramento di persone (in particolare il giorno di San Nicolao) con possibile pericolo di “*fatali incidenti*”;
  - avrebbe potuto distrarre gli automobilisti “*con conseguente rallentamento del traffico veicolare e pericolo di incidenti*”;
  - avrebbe potuto causare il rischio di colonne allo stop di Via Cesura ostacolando in tal modo il traffico e i bus di linea;
  - avrebbe potuto causare il rischio di veicoli in sosta sul campo stradale (a seguito del numero limitato di posteggi nelle adiacenze) “*con conseguente pericolo di incidenti*”
  
5. Il 3 dicembre inviai via fax al Municipio una lettera nella quale da una parte esprimevo il mio disappunto per una decisione motivata con inesistenti motivi di sicurezza che ritenevo gravemente lesiva dei diritti costituzionali, per il ritardo della risposta che impediva di trovare altre soluzioni in tempo utile e per il fatto che il Municipio avesse negato “tout court” l’autorizzazione (senza proporre eventuali altre soluzioni come lo spostamento della bancarella, la limitazione degli orari, ecc.), e dall’altra invitavo il Municipio (per i giorni e gli orari già menzionati nella precedente istanza, e cioè dal 9 al 15 dicembre) a “*indicarci con urgenza un’ubicazione per la posa di una bancarella in un luogo frequentato e visibile dai passanti (e quindi **non il piazzale della Casa comunale**), ad esempio davanti all’ufficio postale (ove una bancarella di 1 mq senza gazebo non arreca alcun disturbo se posta ad esempio sul marciapiede davanti al posteggio per invalidi) o nei pressi del posteggio antistante il centro Luxor (dove è stata di recente realizzata una piazzetta)*”.

Nella stessa lettera informavo inoltre che, per ovviare alla mancata posa di una bancarella per il 6 dicembre, alcuni promotori dell’iniziativa sarebbero girati per le strade di Losone vestiti da San Nicolao allo scopo di raccogliere firme fra i passanti e distribuire pacchetti-dono ai bambini (difatti il giorno 6 dicembre quattro addetti travestiti da San Nicolao – **e quindi ben più visibili e fonte di possibile distrazione per gli automobilisti rispetto a una semplice bancarella** - hanno stazionato davanti alla posta e davanti al centro Luxor distribuendo pacchetti ai bambini e raccogliendo un centinaio di firme - rivelatesi decisive per la riuscita dell’iniziativa che è stata firmata da un’ottantina di persone in più del minimo necessario - senza che si creassero né gli assembramenti, né i problemi di sicurezza o di ordine pubblico paventati dal Municipio : a dimostrazione di quanto pretestuose fossero le ragioni addotte per giustificare il divieto).

- 
6. Con lettera raccomandata spedita il 4 dicembre e consegnata il 5 dicembre, il Municipio – con risoluzione no. 7248 - rispose negativamente per quanto riguardava le due ubicazioni indicate nella richiesta (ufficio postale e centro Luxor) ribadendo le stesse motivazioni già espresse per la prima ubicazione bocciata, e cioè per motivi di “ *sicurezza e di salvaguardia dell’ordine pubblico* ” dovuti alla presenza di una strada fortemente trafficata nelle vicinanze (con possibilità di distrazione per gli automobilisti e conseguente pericolo di incidenti) e al numero limitato di posteggi nelle vicinanze (con rischio di veicoli in sosta sul campo stradale e conseguente pericolo di incidenti).

Nella stessa lettera il Municipio indicava due possibili ubicazioni alternative “ *che non presentano particolari problemi di sicurezza* ” e cioè il piazzale della Casa comunale oppure il “ posteggio ” a ridosso del prefabbricato D in Via Cesura (cioè un’area adibita a raccolta di rifiuti riciclabili !).

**Due ubicazioni da noi rifiutate perché ritenute assolutamente inadatte al bisogno di pubblicità che un referendum o un’iniziativa popolare (diritti costituzionalmente garantiti) esigono, e ciò per i motivi già elencati nel ricorso al Consiglio di Stato e che si richiamano :**

*1 ) Il piazzale davanti alla Casa comunale (in Via Municipio) è certamente adatto in occasione di votazioni ed elezioni, perché tutti i cittadini che si recano a votare transitano a piedi a pochi metri di distanza dalla bancarella. In altri giorni e in altri orari il piazzale è praticamente deserto, specie quando gli uffici del Comune sono chiusi (cioè al sabato, alla domenica e nei giorni feriali prima delle 10, fra le 12 e le 14 e dopo le 16). Dal momento che il piazzale è sopraelevato rispetto a Via Municipio e che fra il piazzale e la strada sorge il palazzo comunale, una bancarella è praticamente invisibile per chi transita a piedi o in auto in Via Municipio. Non ci sarebbe dunque la possibilità per gli addetti alla raccolta delle firme di attirare l’attenzione dei passanti*

*2) Il piazzale a ridosso del prefabbricato in Via Cesura è adibito a centro per il deposito di rifiuti riciclabili e già solo per questo motivo è inadatto allo scopo della bancarella, che non merita certo una collocazione in uno scenario così squallido. Inoltre il piazzale è ubicato in una zona residenziale con scarso transito di pedoni, senza commerci né bar né uffici aperti al pubblico. Quindi scarseggia l’elemento essenziale per la riuscita di una raccolta di firme e cioè le persone. Anche il traffico lungo la strada è assai più limitato rispetto a quello delle altre ubicazioni proposte al Municipio, e quindi i “contatti visivi” sono meno numerosi. Sempre rispetto alle tre ubicazioni da noi proposte, quella di Via Cesura è quella che offre meno possibilità di posteggi : ce ne sono solo 3 ( e per di più proprio nel punto in cui dovrebbe essere collocato il gazebo) che servono ai cittadini per scaricare i rifiuti ( e quindi semmai il rischio paventato dal Municipio di automobilisti che lasciano il veicolo in sosta sul campo stradale sarebbe più grande qui che altrove) . Dato che l’accesso al piazzale è*

*assai stretto , la bancarella intralcerebbe di sicuro il passaggio delle auto che vanno e vengono (uscendo in retromarcia) e quindi potrebbe causare piccole collisioni con danni alle persone o alle cose che – secondo quanto scritto dal Municipio nella sua risoluzione no. 7248 – sarebbero a carico del sottoscritto : una condizione chiaramente inaccettabile per una situazione di pericolo non voluta da me.*

Per di più il Municipio ha chiesto il pagamento di una tassa d'uso di 20 franchi al giorno (in totale 140 franchi) per il fatto che l'occupazione del suolo pubblico prevedeva anche uno "scopo commerciale" (vendita dei biglietti della lotteria) oltre alla raccolta di firme.

7. Fortunatamente, grazie anche alla buona raccolta di firme nel giorno di San Nicolao, l'iniziativa è ugualmente riuscita. Ma che sarebbe successo se i promotori non avessero aggirato il divieto di posare una bancarella il giorno di San Nicolao e nel luogo indicato andando in giro per le strade a raccogliere firme ? O se si fossero limitati a posare la bancarella in una delle due infelici ubicazioni indicate (o meglio imposte) dal Municipio?

Probabilmente l'iniziativa non sarebbe riuscita.

8. **A Losone, a differenza di molte altre località, mancano un vero e proprio centro, una piazza, dei portici, una strada frequentata da pedoni. Le uniche ubicazioni su suolo pubblico che dispongono dei necessari requisiti ( spazio per la posa di una bancarella, posteggio nelle immediate vicinanze, visibilità e passaggio di un certo numero di pedoni) sono quelle da me proposte al Municipio e situate lungo le tre principali strade del paese : Via Locarno, Via Mezzana e Via Municipio**

Per la descrizione dei luoghi in questione , si rinvia a quanto già esposto (con l'ausilio anche di documentazione fotografica) nel ricorso al Consiglio di Stato e che si richiama nuovamente:

#### ***Piazzale ex-stabile Coop (in Via Municipio)***

*Si tratta di un piazzale asfaltato e inutilizzato, recintato su due lati e aperto sugli altri due lati rivolti verso i marciapiedi che costeggiano Via Municipio e Via Cesura. Ha una superficie di almeno un'ottantina di metri quadrati e può tranquillamente ospitare non uno ma tre gazebo con bancarelle e una trentina di persone. Nelle sue vicinanze vi sono tre bar, il Municipio e il cimitero, per cui vi è un certo andirivieni di persone a piedi. Dal momento che si affaccia su una strada sulla quale transitano alla velocità massima di 50 km/h mediamente 7 auto al minuto (non tanto da creare le colonne , i rallentamenti ed i pericoli paventati dal Municipio) questa posizione consente di*

*essere ben visibili da un elevato numero di persone. Se qualche automobilista volesse fermarsi alla bancarella non avrebbe bisogno di fermarsi sul campo stradale (come paventato dal Municipio), ma potrebbe semplicemente far capo all'area di parcheggio per una ventina di auto situata proprio a ridosso del piazzale (con ingresso da Via Cesura). Una bancarella con gazebo in quel punto non avrebbe distratto gli automobilisti più di quanto non avrebbe fatto una bella ragazza in minigonna (ma non per questo si proibisce alle belle ragazze in minigonna di camminare sulla pubblica via). E' ipotizzabile che una bancarella del Guastafeste e dei Verdi su quel piazzale avrebbe attirato al massimo una quarantina di persone al giorno, cioè mediamente 5 all'ora dalle 10 alle 18 : altro che "assembramenti " (sarebbe troppo bello)!*

### ***Marciapiede davanti all'ufficio postale (in Via Locarno)***

*Il posto, per insufficienza di spazio, non si presta alla posa di un gazebo . Ma un piccolo e leggero tavolino in plastica di ca. 70 x 60 cm non darebbe alcun fastidio e soprattutto non causerebbe alcun problema di sicurezza e di ordine pubblico. All'esterno della posta, lungo tutta la facciata principale, vi è un passaggio per i pedoni della larghezza di un paio di metri : ma questo sorge su proprietà della posta. Di fianco a quel passaggio vi è però un marciapiede comunale largo ca. 1 metro e mezzo ( e separato dalla strada da una serie di posteggi) sul quale potrebbe benissimo starci un tavolino. Per non intralciare il passaggio di chi va e viene a piedi dalla posta verso il posteggio il tavolino potrebbe essere sistemato davanti al posteggio degli invalidi (fra l'altro praticamente mai utilizzato), ove è stata collocata una sbarra che impedisce comunque il passaggio dei pedoni in quella direzione. Proprio in quel punto il giorno 6 dicembre hanno stazionato per due ore i 4 San Nicolao che raccoglievano firme, e non v'è stato assolutamente il minimo problema di intralcio , di sicurezza o altro. Il passaggio è sufficientemente largo per tutti ed è distante diversi metri da Via Locarno (dove in quel punto transitano mediamente 6 auto al minuto). La posta è sicuramente il luogo più indicato di Losone per raccogliere firme, perché è il punto che offre maggiori possibilità di entrare in contatto con i cittadini. Inoltre davanti e di fianco al palazzo vi sono in totale 16 posteggi. Basta dare un'occhiata alle foto per capire che è inverosimile che un automobilista lasci la propria auto sul campo stradale per recarsi alla bancarella a firmare e non v'è neppure il rischio che un piccolo tavolino senza gazebo e seminascosto possa essere fonte di distrazione per gli automobilisti "con conseguente rallentamento del traffico e pericolo di incidenti". Se bastasse un semplice tavolino per provocare quanto paventato dal Municipio, allora quella sarebbe da dichiarare "zona pericolosa".*

### ***Piazzetta davanti al centro Luxor (via Mezzana)***

*Lungo Via Mezzana vi è un punto assai frequentato dalle persone. Da una parte della strada vi è infatti la Coop (con svariati posteggi) e dall'altra vi è il centro Luxor (con negozi, una banca e un bar) davanti al quale vi è un posteggio pubblico a pagamento per 13 auto. Proprio per garantire più sicurezza a chi attraversa la strada in quel punto, negli scorsi mesi si è proceduto a realizzare delle misure di moderazione del traffico (rialzo del campo stradale, strisce orizzontali colorate, creazione di un isolotto spartitraffico). A lato della strada, dalla parte del centro Luxor, il Comune ha inoltre eliminato alcuni posteggi per realizzare una piazzetta (con tanto di panchina in granito) attorniata da un'aiuola verde. Anche qui, come per l'ufficio postale, v'è posto per una piccola bancarella ma non per un gazebo. La piazzetta in sé non è molto frequentata (perché la maggior parte della gente accede al centro Luxor direttamente*

*dal vicino posteggio : come abbiamo sperimentato durante il giorno di San Nicolao) però permette di essere visibili anche dai clienti della Coop oltre che da chi transita in auto o a piedi. La presenza di posteggi da una parte e dall'altra della strada è certamente di aiuto per quegli automobilisti che desiderassero recarsi alla bancarella. E non si vede proprio che pericolo vi possa essere per la circolazione stradale, soprattutto dopo i lavori di moderazione del traffico. In Via Mezzana transitano mediamente 10 veicoli al minuto e per il Municipio ciò sarebbe fonte di pericolo: ma se la situazione è così pericolosa, perché mai è stata realizzata una piazzetta in quel punto con tanto di panchina per invogliare la gente a sostarvi (col "pericolo" di distrarre gli automobilisti) ?*

Si chiede inoltre che venga esperito un sopralluogo in contraddittorio.

9. A fronte di tanta ostilità il sottoscritto ha deciso di impugnare le decisioni municipali.

-

E' una cosa del tutto logica e normale che chi vuole esercitare il proprio diritto costituzionale di raccogliere firme per un'iniziativa o un referendum abbia bisogno di posare una bancarella in un luogo non solo visibile ma anche assai frequentato, onde poter raccogliere il maggior numero di firme nel minor tempo possibile.

Spetta quindi ai promotori di una raccolta di firme stabilire quale luogo, quali giorni e quali orari siano i più idonei al raggiungimento di tale obiettivo, partendo dal presupposto (o diritto) che il suolo pubblico, per scopi ideali, deve potere essere occupato senza troppe restrizioni.

10. Il Consiglio di Stato, con giudizio 23 marzo 2003, ha dichiarato irricevibile il ricorso per

carezza di legittimo interesse, non potendosi più riconoscere all'insorgente un interesse attuale all'annullamento delle risoluzioni municipali.

11. L'8 giugno 2004 il Tribunale cantonale amministrativo (inc. 52.2004.143) adito dal ricorrente

ha rinviato la causa al Consiglio di Stato affinché, esperiti i necessari accertamenti, rendesse una nuova decisione.

12. Il 13 luglio 2004 il Consiglio di Stato ha accolto parzialmente il ricorso annullando la decisione 2/3 dicembre (ris.mun. no. 7223) del Municipio (perché, considerato l'obbligo per l'autorità comunale di favorire l'esercizio di un diritto costituzionale legato alla raccolta di firme per la riuscita di un'iniziativa, il diniego puro e semplice manifestato con quella decisione non poteva essere tutelato) ma confermando la decisione 4/5 dicembre 2003 (ris. Mun. No. 7248) della medesima autorità comunale (perché a mente del CdS nel caso concreto le argomentazioni del Municipio a sostegno del diniego alla posa della bancarella nei punti indicati dal sottoscritto erano fondate e le ubicazioni alternative proposte dal Municipio apparivano "sufficientemente appropriate").

Il CdS non ha ritenuto necessario dare seguito alla richiesta del sottoscritto (rinnovata con lettera del 30.6.04) di esperire un sopralluogo in contraddittorio, ritenendo sufficienti la documentazione fotografica e le informazioni in suo possesso.

Il CdS ha parimenti respinto le censure relative al versamento di una tassa d'uso per l'utilizzazione dell'area pubblica, rilevando che nel caso specifico tale tassa trovava una sua giustificazione nel fatto che la posa della bancarella era stata voluta anche per procedere alla vendita di biglietti della lotteria (carattere commerciale) e che tale tassa trovava la sua base legale nell'art. 5 dell'Ordinanza municipale sull'utilizzazione dell'area pubblica.

### **III. In diritto**

1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art.208 LOC.
2. Va premesso che la ris. gov. 3269 emessa dal Consiglio di Stato il 13 luglio 2004 non è una semplice decisione su ricorso bensì una decisione di rinvio da parte dell'autorità superiore (in casu il Tribunale cantonale amministrativo). Per giurisprudenza costante l'autorità inferiore è vincolata dai considerandi dell'autorità superiore. Nel caso concreto si denota però che il Consiglio di Stato non ha esperito alcun tipo di istruttoria violando già per questo motivo la sentenza di questo tribunale. Infatti il TRAM ha affermato, che il Consiglio di Stato procedesse all'istruttoria e statuisse nuovamente l'impugnativa (sentenza 52.2004.143 p. 4



terzultimo considerando). Ne consegue che solo per non aver tenuto conto della sentenza del TRAM, il dispositivo 1 secondo § (nella misura in cui conferma la ris. mun. 7248) della ris. gov. del 13 luglio 2004 va annullato.

3. Come rilevato, il Consiglio di Stato non ha accolto la richiesta di esperire un sopralluogo in contraddittorio.

Il diritto di iniziativa va favorito, non ostacolato.

Non si può in alcun modo considerare che la decisione municipale sia stata sufficientemente motivata a tutela del mio diritto di essere sentito: *"Die Begründung soll dem Betroffenen transparent machen, dass sich die Behörde mit seinen Eingaben und seinen Interessen sorgfältig und ernsthaft auseinandergesetzt hat und ihn von der Legitimität des Entscheids auch dann überzeugen, wenn seine eigenen Interessen nicht in allen Teilen gewahrt wurden"* (Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., pag. 537 ss).

L'autorità deve quindi esaminare in modo dettagliato e non arbitrario, alla luce della giurisprudenza più recente in materia di esercizio dei diritti politici, se i luoghi proposti dal sottoscritto **siano veramente inadatti alla raccolta delle firme o se, viceversa, i luoghi imposti dal Municipio siano adatti** (non solo dal profilo della sicurezza ma anche da quello del "bisogno di pubblicità" di chi vuol raccogliere il maggior numero di firme nel minor tempo possibile).

Il Consiglio di Stato, senza eseguire un sopralluogo, non ha potuto giudicare con cognizione di causa. La documentazione fotografica non può ritenersi sufficiente per valutare la frequentabilità dei luoghi. La frequentabilità è un elemento imprescindibile per la raccolta di firme. Un sopralluogo si imponeva quindi.

Un sopralluogo si imponeva anche per valutare l'effettiva pericolosità dei luoghi indicati dal ricorrente. Le fotografie forniscono unicamente la configurazione dei luoghi, ma non può essere definito sicuramente l'effettivo grado di pericolosità.

Sicuramente il diniego del Consiglio di Stato a un sopralluogo si può definire un accertamento incompleto dei fatti rilevanti per la decisione (art. 62 LPAm) perché si è limitato a far proprie le constatazioni del Municipio, contestate dal ricorrente.

Da quanto precede si chiede al Tribunale cantonale amministrativo di eseguire un sopralluogo o in via subordinata di annullare il dispositivo 1 secondo § e di riviare nuovamente la causa al Consiglio di Stato per eseguire il sopralluogo e emanare una nuova decisione.

4. Al considerando G, il Consiglio di Stato stabilisce che la decisione municipale sia adeguatamente rispettosa del diritto di iniziativa. Tale opinione non può essere condivisa.

Il piazzale davanti alla Casa comunale, come si è già sottolineato più sopra, non permetterebbe di attirare i passanti quando non sono aperti gli Uffici elettorali. La decisione municipale non viola di per sé i diritti politici, ma nelle conseguenze è lesiva. È impedito ai promotori raccogliere le firme dato che l'ubicazione è poco frequentata. Va inoltre sottolineato che, fra le poche persone che transitano in quel luogo, non tutti probabilmente avrebbero firmato l'iniziativa. Di conseguenza la probabilità di raccogliere le firme si sarebbe affievolita ancora di più.

L'autorizzazione a raccogliere le firme sul piazzale a ridosso del prefabbricato di Via Cesura appare contraddittoria oltre che essere inaccettabile. I luoghi indicati dal ricorrente non sono stati ritenuti idonei per ragioni di sicurezza. La piazza rifiuti è invece molto pericolosa dal punto di vista della sicurezza stradale perché l'accesso al piazzale è assai stretto, la bancarella intralocerebbe sicuramente il passaggio delle auto che vanno e vengono (in retromarcia) e quindi si potrebbero causare piccole collisioni con danni alle cose e alle persone.

L'inadeguatezza dei luoghi indicati dal Municipio comporta l'annullamento del dispositivo 1 secondo § della ris. gov. 3269 con conseguente annullamento congiunto della decisione municipale n. 7248.

5. Per quanto attiene al merito ripropongo qui di seguito alcune considerazioni già espresse in sede di ricorso al Consiglio di Stato.

- 5.1. Solo per seri e comprovati motivi di sicurezza e di ordine pubblico l'autorità può negare l'autorizzazione o porre delle condizioni.

Come accennato gli unici luoghi che si prestano alla raccolta di firme a Losone (quando non sono in programma delle votazioni) sono quelli sudescritti e oggetto della richiesta negata.

Un esame attento e non arbitrario della situazione è quindi quanto mai giustificato, alla luce dei principi che qui di nuovo si enunciano.

Il principio della sicurezza del diritto impone, in assenza di norme legali più precise, che vi sia una giurisprudenza chiara in materia, su cui sia il cittadino sia l'autorità preposta alle concessioni possano fare affidamento.

L'esigenza di una simile chiarezza è comprovata dal fatto che, in base alle mie esperienze personali, in diversi Comuni si ha la tendenza a porre freni eccessivi all'esercizio di questo diritto costituzionale ( ad esempio limitando senza valide motivazioni la libertà di scegliere l'ubicazione più idonea per la raccolta di firme).

- 5.2. Ai sensi dell'art. 16 della Costituzione federale la libertà d'opinione e d'informazione è garantita, così come pure la diffusione libera dell'informazione (cfr. anche l'art. 8 della Costituzione cantonale, ancor più esplicito).

Il suolo pubblico, per consolidata giurisprudenza, deve essere messo a disposizione per l'esercizio dei diritti testé citati (cfr. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. ed, pag. 211 ss).

Di per sé già il solo fatto di sottoporre l'utilizzo ad un'autorizzazione rappresenta una restrizione del diritto costituzionale.

Addirittura l'obbligo di autorizzazione per la semplice raccolta di firme, ovvero per l'esercizio di un diritto legale e costituzionale, è da considerare non conforme alla garanzia delle libertà descritte. *“Ein Bewilligungserfordernis ist nur soweit zulässig, als es die betroffenen Grundrechte nicht unverhältnismässig stark trifft. So erscheint die Bewilligungspflicht etwa zulässig bei Grossdemonstrationen, wo sich Tausende von Menschen in einer Stadt versammeln und sich entsprechend komplexe Koordinationsaufgaben stellen ; andererseits darf für das Verteilen von Flugblättern mit ideellem Inhalt keine Bewilligung verlangt werden* (Jörg Paul Müller, op.cit., pag. 215 ss).

Visto che il diritto comunale è silente, varrebbe la pena completarlo con un'adeguata giurisprudenza: la raccolta di firme sottostà all'obbligo di notifica (*“Meldepflicht”*), ma non di autorizzazione. Solo così può essere pienamente salvaguardato il diritto costituzionale e il principio della proporzionalità.

Una base legale non è nemmeno necessaria, visto che il Tribunale federale già non la ritiene necessaria per l'obbligo di autorizzazione.

- 5.3. Scriveva giustamente il Consiglio di Stato in una sua vecchia decisione ( no. 6450 cg del 26 luglio 1978): “ *Il Municipio di “X” deve tener conto nel rilascio dell’autorizzazione degli interessi dei referendisti, che desiderano raccogliere il maggior numero di firme nel minor tempo possibile, per cui l’indicazione di un luogo appartato, poco frequentato, risulterebbe inammissibile col bisogno di pubblicità che un referendum, diritto costituzionalmente garantito, esige*”.

Rammento inoltre che, in merito al diritto di iniziativa, il Tribunale federale ha riconosciuto in una sentenza che “*il diritto d’iniziativa in quanto diritto politico (...) va oltre la semplice libertà di espressione, nella misura in cui comprende la facoltà per ogni cittadino non solo di lanciare un’iniziativa popolare, ma anche di agire in modo efficace perché riesca*” (cfr. DTF 97 I 896).

Se ne deduce quindi che chi vuol esercitare una libertà a carattere ideale usufruisce di uno statuto privilegiato rispetto ai beneficiari di un uso comune (cfr. DTF 105 Ia 21 s. , 107 Ia 230, 107 I a 294, 108 I a 303).

Una restrizione eccessiva, non giustificata, comporta un controllo (o una censura) diretta o indiretta dell’informazione, cosa non tollerata dai nostri tribunali.

Solo una minaccia seria e concreta della vita o dell’integrità fisica giustificano una restrizione della libertà di informazione o di manifestazione dell’opinione.

Ogni norma o decisione che impone un’autorizzazione per una semplice raccolta di firme è da considerare anticostituzionale. L’autorità, con un semplice obbligo di notifica, potrà verificare in loco se sono dati i presupposti (minaccia dell’integrità fisica) per imporre, se del caso in modo coercitivo, l’allontanamento dei “manifestanti”. E ciò in ossequio anche al principio della proporzionalità.

- 5.4. Inoltre, quand’anche si volesse ammettere che la tutela della sicurezza e dell’ordine pubblici impongano la necessità di un’autorizzazione per attività informative minime, oltre che il

principio della legalità, anche il principio della proporzionalità è da rispettare. Altrimenti si sconfinava nell'arbitrio.

L'autorità incaricata della decisione ha un certo margine di libero apprezzamento, che però è pur sempre circoscritto entro i limiti di una corretta valutazione degli interessi in gioco ed entro quelli stabiliti dall'arbitrio e dal principio della parità di trattamento.

L'autorità non può ad esempio opporre un rifiuto all'esercizio di libertà fondamentali quando invece potrebbe bastare un'autorizzazione integrata da condizioni o oneri particolari (evitando comunque misure tali da vanificare di fatto l'esercizio del diritto di raccolta firme). *"Es ist nicht statthaft, eine Bewilligung zu verweigern oder ein gänzlich Verbot auszusprechen, wenn der rechtmässige Zustand durch eine mit der Bewilligung verknüpfte Auflage oder Bedingung herbeigeführt werden kann"* (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4a ed., n. 595 ss).

Come si spiega che in occasione di manifestazioni o feste organizzate da associazioni od altri enti privati, i Comuni impongono l'assunzione di personale di sicurezza, mentre in questo caso si rifiutano tout court ogni soluzione alternativa? Eppure non sono in gioco meri interessi privati.

**Tanto più che a Losone il Municipio tollera, ogni giorno, situazioni ben più pericolose (disparità di trattamento)**. In questo senso l'autorità Municipale ha fatto uso in modo arbitrario ed abusivo del proprio margine di apprezzamento (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4a ed., n. 463 ss). La legge fa fatta rispettare, ma a fronte di norme poco chiare, soprattutto quando sono in gioco diritti costituzionali e politici, bisogna favorire un apprezzamento favorevole alla persona toccata.

Una riserva dell'autorità di ricorso a favore dell'autorità inferiore si può giustificare unicamente se quest'ultima ha provato di avere esaminato il caso in modo imparziale e completo, escludendo pure eventuali soluzioni alternative rispettose del principio della proporzionalità e della legalità.

Ad esempio : in **Via Municipio** auto regolarmente posteggiate sul marciapiede davanti a un bar nei pressi dell'ubicazione proposta per la posa della bancarella (tale situazione è stata all'origine di una petizione di protesta lanciata all'inizio del 2004 da alcune mamme e firmata da una cinquantina di cittadini) ; in **Via Mezzana** auto regolarmente in sosta sul marciapiede dinnanzi a una panetteria-pasticceria nei pressi di un passaggio pedonale protetto, a poca distanza dall'ubicazione proposta per la posa di una bancarella ; all'inizio di **Via Locarno**, dove v'è molto più traffico di quanto non ve ne sia alla fine della stessa (laddove è ubicata la

posta con lo spazio proposto per la bancarella), auto in sosta sul marciapiede confinante con un piccolo fondo privato sul quale di tanto in tanto vengono venduti polli allo spiedo.

- 5.5. Considerando quanto precede si deve concludere che il Municipio non aveva alcun motivo valido per negare l'autorizzazione alla raccolta nei luoghi richiesti (compreso il piazzale ex-Coop oggetto della prima domanda di autorizzazione).

Con la decisione riportata nella risoluzione no. 7248 (ma anche con quella della risoluzione no. 7223) il Municipio ha limitato fortemente i miei diritti costituzionali (con motivazioni pure arbitrarie e in violazione del principio della proporzionalità) negando l'autorizzazione per le ubicazioni proposte dagli iniziativaisti, proponendo delle ubicazioni non idonee allo scopo (l'una, il piazzale della casa comunale, **poco frequentata durante i ristretti orari di apertura della cancelleria comunale – 4 ore al giorno dal lunedì al venerdì – e praticamente deserta negli altri orari e negli altri giorni**, ad eccezione dei rari periodi di apertura dei seggi ; l'altra, in Via Cesura, un piazzale adibito a centro di raccolta dei rifiuti) e per di più applicando una tassa di occupazione del suolo pubblico che in precedenza non era mai stata applicata in casi analoghi (disparità di trattamento).

Il Municipio deve ammettere le tre ubicazioni proposte, a meno che realmente vi si oppongano motivi d'ordine pubblico, o in alternativa deve proporre soluzioni atte comunque a raggiungere lo scopo. Affermare che una semplice bancarella a lato di una strada "fortemente trafficata" ( non si tratta di un'autostrada ma di una strada di località con velocità massima di 50km/h) può essere fonte di distrazione per gli automobilisti con conseguente rallentamento del traffico veicolare e pericolo di incidenti, sarebbe come ammettere che tutte le strade che attraversano i nostri centri sono irte di potenziali fonti di distrazione e di conseguenza qualsiasi cosa atta a distrarre gli automobilisti che percorrono queste strade ( e cioè : tavolini di bar, manifestazioni, attività commerciali, insegne, cartelloni pubblicitari ecc.) dovrebbe essere vietata perché teoricamente fonte di incidenti.

Ma non dovrebbero essere gli automobilisti i soli responsabili dei loro atti ? Possibile che con tante fonti di "pericolose distrazioni" si intervenga solo nel caso di una bancarella "politica" ?

.

In questo senso la decisione è arbitraria e lesiva del principio della proporzionalità.

6. **La tassa per l'occupazione del suolo pubblico.** La questione va definitivamente risolta a futura memoria. L'interesse pubblico è senz'altro dato.

Nel caso in questione il movimento del Guastafeste ha lanciato un'apposita lotteria autorizzata dal Cantone (intitolata "lotteria contro i rumori") avente il dichiarato scopo di finanziare i costi dell'iniziativa contro i rumori.

Ogni iniziativa finalizzata a sostenere l'esercizio dei diritti politici, costituzionalmente protetti, deve andare esente da tasse. Il Regolamento comunale (art. 48 : "*Il Municipio può esentare da tasse di utilizzazione le riunioni politiche, le processioni e i cortei, la raccolta di firme per petizioni, iniziative e referendum, le collette e la distribuzione di manifesti o volantini e in generale chi ne fa richiesta per scopi sociali, culturali e sportivi, nonché gli eventi di brevissima durata o di dimensioni estremamente ridotte*") in questo senso è anticostituzionale, almeno per quanto riguarda l'attività dei partiti e la raccolta di firme. Il Municipio deve esentare la raccolta di firme . E l'esenzione è da intendere in senso lato.

La raccolta di firme comporta un grosso sacrificio, di tempo e finanziario. Su scala nazionale abbiamo già avuto la prova come grosse organizzazioni possano raccogliere in pochi giorni decine di migliaia di firme. Come pure abbiamo la prova che chi dispone di mezzi finanziari può sostenere o facilitare la raccolta di firme.

L'esenzione dalla tasse della lotteria in questione è un atto dovuto. E se si fossero venduti pupazzetti, o torte, o materiale informativo e giornaletti di partito? Anche in questo caso l'esenzione sarebbe stata dovuta. Sono modi diversi per raggiungere lo stesso obiettivo: il finanziamento dell'esercizio dei diritti politici.

L'indipendenza ha il suo prezzo. L'indipendenza, conviene rammentarlo, che è un elemento essenziale della giurisprudenza sul diritto di voto (il voto deve essere il risultato della volontà liberamente espressa del cittadino).

Voto e referendum non devono rimanere prerogativa di grossi partiti, organizzazioni o facoltosi cittadini.

Quindi il Municipio ha ecceduto nella sua decisione di considerare la lotteria come un'attività commerciale disgiunta dallo scopo della bancarella . "*Die Ueberwälzung der Kosten für den notwendigen Polizeischutz ideeller Kundgebung auf öffentlichem Grund erscheint daher aus Sicht der Kommunikationsgrundrechte nicht zulässig*" (Jörg Paul Müller, op cit. pag 221).

Va ricordato che in base all'art. 25 della Costituzione cantonale "*lo Stato riconosce la funzione pubblica dei partiti e ne favorisce l'attività*", ciò che per analogia vale pure per i

Comuni. Il Comune di Losone , nell'intento di favorire l'attività dei partiti, concede loro un finanziamento pubblico (complessivamente 12'000 franchi all'anno) , mette a loro disposizione gratuitamente un locale per le riunioni (Rustici Fornera) e rilascia loro gratuitamente una copia del catalogo elettorale che per gli altri cittadini è invece ottenibile a pagamento : perché dunque a una lotteria lanciata da un partito per finanziare la propria attività (nel caso specifico un'iniziativa popolare) senza pesare ulteriormente sulle casse comunali , non si dovrebbe riconoscere uno scopo ideale anziché uno scopo commerciale ? Non è un controsenso concedere con una mano e togliere con l'altra ? Tanto più che nel caso in questione l'utilizzazione del suolo pubblico – che a Losone vien sempre concessa gratuitamente a chiunque raccolga firme – era stata richiesta in via principale proprio per una raccolta di firme : il partito promotore aveva semplicemente voluto cogliere l' occasione per vendere qualche biglietto di una lotteria destinata a finanziare tale raccolta.

Solo la decisione del Municipio potrebbe, caso mai, essere soggetta a tassa, ma non l'utilizzo del suolo pubblico. Ma, come già spiegato sopra, una decisione municipale non è necessaria.

#### **IV. Tassa di giustizia, spese e ripetibili**

-

A norma dell'art. 28 LPAm il Tribunale cantonale amministrativo può applicare una tassa di giustizia.

Il ricorrente invoca sostanzialmente la violazione dei propri diritti politici e in particolare il diritto di iniziativa. Il Tribunale federale ha affermato che chi invoca i diritti politici agisce nell'interesse pubblico (DTF 114 Ia 272 secondo paragrafo).

Il Tribunale cantonale amministrativo ha stabilito che il ricorrente agente nell'interesse generale va esente da spese (TRAM 29.10.1976 N. 133/76 in re B. pubblicata in RDAT). Il Tribunale federale non riscuote inoltre tasse né spese in presenza di un ricorso per violazione dei diritti politici (DTF 113 Ia 46).

Se ne deve concludere che, anche in caso di soccombenza, non si giustifica la riscossione di tasse e spese per ben due motivi (interesse pubblico e diritti politici). Il ricorrente chiede esplicitamente che in caso di reiezione venga applicata questa consolidata giurisprudenza.

Si sottolinea che il Consiglio di Stato nella risoluzione parzialmente contestata non ha riscosso spese "data la particolarità della fattispecie" (diritti politici).



D'altro canto il ricorrente, che agisce per motivi ideali, non formula alcuna pretesa pecuniaria a titolo di ripetibili, malgrado il tempo non indifferente dedicato alla tutela dei propri diritti. Il Consiglio di Stato e il Municipio di Losone non hanno diritto a ripetibili, poiché autorità nell'ambito del loro pubblico potere.

-

Per questi motivi, chiedo di giudicare

1. Il ricorso è accolto e il dispositivo 1 secondo § della decisione no. 3269 del 13 luglio 2004 del Consiglio di Stato nonché la ris. Mun. 7248 del Municipio di Losone sono annullati.
  
2. Di conseguenza :
  - 2.1. I luoghi indicati da Giorgio Ghiringhelli per la raccolta delle firme a Losone, precisamente il Piazzale ex-stabile Coop (in Via Municipio), il marciapiede davanti all'ufficio postale (in Via Locarno) la piazzetta davanti al centro Luxor (via Mezzana), sono considerati luoghi idonei allo scopo.
  
  - 2.2. Per la raccolta di firme sul suolo pubblico comunale è sufficiente una notifica da parte dell'interessato, così da permettere all'autorità di verificare se l'ordine pubblico è rispettato.
  
  - 2.3. L'utilizzo del suolo pubblico per la raccolta di firme o per altra iniziativa atta a supportare l'esercizio dei diritti politici e l'attività dei partiti non soggiace a tassa alcuna.

*in via eventuale:*

2. Di conseguenza gli atti sono rinviati al Consiglio di Stato affinché, esperiti i necessari accertamenti, renda una nuova decisione.
  
3. Non si riscuotono né tassa di giustizia né spese. Non si assegnano ripetibili.

Con ogni ossequio

Giorgio Ghiringhelli

Si chiede l'assunzione di tutte le prove già indicate in precedenza, si richiamano tutti gli incarti e si chiede che venga esperito il sopralluogo.

#### Allegati

- la decisione no. 3269 del 13 luglio 2004 del CdS (con busta raccomandata datata 21.7.04)
- lettera del 30.6.04 al CdS con richiesta di sopralluogo in contraddittorio