

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5814 R	29 gennaio 2007	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 8 maggio 2006 presentata nella forma elaborata da Alessandro Torriani e cofirmatari per la modifica dell'art. 121 cpv. 4 della Legge sull'esercizio dei diritti politici (raccolta delle firme)

(v. messaggio 11 luglio 2006)

SENTENZA DEL TRIBUNALE FEDERALE DEL 6 FEBBRAIO 2006

1. Il 2 aprile 2005 Giorgio Ghiringhelli, promotore dell'iniziativa popolare cantonale "Più potere al popolo con diritti popolari agevolati", ha chiesto al Municipio di Lugano l'autorizzazione a posare due bancarelle destinate alla raccolta delle firme.

Con risoluzione del 13 aprile 2005 il Municipio ha rilasciato l'autorizzazione, comunicando che per il rilascio dell'autorizzazione veniva prelevata una **tassa di cancelleria di fr. 30.-**.

Con decisione del 26 aprile 2005 il Consiglio di Stato (in seguito: CdS) ha ritenuto legittima e adeguata la tassa di cancelleria.

Con decisione dell'11 luglio 2005 il Tribunale cantonale amministrativo (in seguito: TRAM) ha confermato la decisione del CdS, negando che il prelievo della tassa di cancelleria violasse la normativa comunale in materia di beni amministrativi e i diritti politici degli autori dell'iniziativa e ritenendo l'importo della tassa rispettoso dei principi dell'equivalenza e della copertura dei costi.

Contro la decisione del TRAM Ghiringhelli ha presentato un ricorso di diritto pubblico al TF per violazione del diritto di voto (art. 85 lett. a OG).

Il ricorrente contesta l'imposizione di una tassa di cancelleria per il rilascio dell'autorizzazione a posare le bancarelle destinate alla raccolta di firme a favore dell'iniziativa popolare da lui promossa e ritiene l'imposizione di tale tassa lesiva del diritto comunale, dei diritti politici, del divieto dell'arbitrio e della parità di trattamento. Tanto più che, a mente del ricorrente, l'art. 18 del regolamento del Comune di Lugano sui beni amministrativi, escluderebbe il prelievo di qualsiasi tipo di tassa per l'utilizzazione a fini ideali del suolo pubblico.

2. Il regolamento del Comune di Lugano sui beni amministrativi disciplina l'uso dei beni amministrativi comunali (art. 1) e prevede che la loro utilizzazione sia soggetta ad 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.

Secondo il TF, in considerazione della sistematica del regolamento, l'art. 18 invocato dal ricorrente non può 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 stabilisce le eccezioni alla riscossione di una tassa di utilizzazione: questo non impedisce che per il rilascio dell'autorizzazione l'autorità comunale possa riscuotere una tassa di cancelleria.

La tassa di cancelleria 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.

3. 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. Se infatti 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.-.

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. 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.

La raccolta di firme sul suolo pubblico soggiace ad autorizzazione preventiva. 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.

Nel caso in esame non è in discussione l'autorizzazione a posare le bancarelle per la raccolta delle firme, ottenuta senza limitazioni, così come richiesta, ma 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; 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. 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 che in futuro una simile tassa potrebbe essere prelevata da tutti i Comuni ticinesi, obbligando gli interessati ad assumere ingenti spese per lanciare un'iniziativa popolare cantonale. Premesso che al riguardo si tratta unicamente di un'ipotesi e quindi di una questione soltanto teorica, non risulta che il ricorrente abbia preteso di poter raccogliere firme facendo capo a bancarelle in tutti i Comuni ticinesi, e neppure risulta che vi sia 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.

D'altra parte, il ricorrente ha chiesto l'autorizzazione a posare le bancarelle in 80 Comuni ticinesi e in 79 casi l'ha ricevuta gratuitamente. La richiesta di una tassa di cancelleria per il rilascio dell'autorizzazione da parte di un grande agglomerato urbano, come è il caso di Lugano, appare 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 che commerciale. Nel complesso, l'onere per l'amministrazione comunale di Lugano è senz'altro maggiore rispetto a quanto può valere per questo servizio in altri Comuni. In casu, 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.

INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA DELL'8 MAGGIO 2006

Gli autori dell'iniziativa, riferendosi alla decisione del TF - che ha confermato la legittimità della riscossione di una tassa di cancelleria di fr. 30.- per il rilascio dell'autorizzazione a posare le bancarelle destinate alla raccolta di firme - chiedono l'introduzione di una base legale finalizzata a garantire *"la totale gratuità per la richiesta di simili autorizzazioni"*.

L'iniziativa propone segnatamente la modifica dell'art. 121 cpv. 4 della LEDP con la seguente aggiunta (riportata in neretto):

L'uso del suolo pubblico, per la raccolta organizzata delle firme, in specie in occasione di votazioni o elezioni, richiede l'autorizzazione preventiva del Municipio, che stabilisce le condizioni di tempo e di luogo per la raccolta.

L'uso del suolo pubblico a tal scopo, come pure il rilascio della necessaria autorizzazione, sono esentati da qualsiasi emolumento.

A motivazione delle proprie richieste, gli autori dell'iniziativa riprendono sostanzialmente le considerazioni contenute nel ricorso presentato al TF da Giorgio Ghiringhelli, sostenendo in particolare che occorre fare tutto il possibile per evitare di ostacolare l'esercizio del diritto di iniziativa *"specie in considerazione del fatto che il Cantone Ticino è già quello in cui complessivamente l'esercizio dei diritti popolari è reso più difficile sia come numero di firme richiesto per rapporto al numero di cittadini e sia come tempo a disposizione per raccogliere queste firme"*.

MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO NO. 5814 DELL'11 LUGLIO 2006

Il Consiglio di Stato invita a respingere l'iniziativa parlamentare presentata l'8 maggio 2006 nella forma elaborata dal deputato Torriani e cofirmatari per la modifica dell'art. 121 cpv. 4 della Legge sull'esercizio dei diritti politici.

L'art. 116 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 stabilisce che il Municipio fissa in un'ordinanza l'ammontare delle tasse di cancelleria. Pur ammettendo che di regola l'impegno del Comune per la stesura di questo genere di decisione è modesto, si reputa opportuno consentirgli di prelevare una tassa di cancelleria per la copertura delle spese, come avviene per gli altri atti emessi dal Comune.

Secondo il Consiglio di Stato rientra nelle competenze dei Comuni tanto il rilascio di autorizzazioni a posare bancarelle destinate alla raccolta di firme a favore di iniziative popolari, quanto la decisione sulla riscossione di un'eventuale tassa di cancelleria.

CONSIDERAZIONI E CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE SPECIALE COSTITUZIONE E DIRITTI POLITICI

Come giustamente osservato dal TF, nella garanzia dei diritti politici - che protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.) - rientra anche il diritto di iniziativa, che comprende la facoltà per i cittadini di proporre un'iniziativa popolare e di mettere in atto le misure atte e adeguate a raccogliere le firme necessarie alla sua riuscita, senza essere ostacolati in modo non giustificato dall'autorità. I cittadini hanno quindi il diritto di agire efficacemente, affinché l'iniziativa possa riuscire.

La maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici - pur non ritenendo che la riscossione di una tassa di cancelleria di fr. 30.- possa di fatto costituire una limitazione della possibilità per il cittadino di proporre un'iniziativa popolare e quindi una violazione dei suoi diritti politici - propone di accogliere l'iniziativa del collega Torriani.

Trattandosi infatti dell'esercizio di diritti fondamentali ideali e politici, la Commissione ritiene che l'autorità debba considerare il contenuto ideale di tali diritti e, quindi, debba cercare di agevolarne l'esercizio, evitando in casu anche di riscuotere tasse di cancelleria per il rilascio dell'autorizzazione a posare le bancarelle per la raccolta delle firme.

Se tutti i Comuni ticinesi decidessero di prelevare una tassa di cancelleria, i cittadini che intendessero lanciare un'iniziativa popolare sarebbero confrontati all'anticipo di una serie di spese che effettivamente potrebbe rappresentare un ostacolo all'esercizio di questo diritto fondamentale.

Per questi motivi la maggioranza della Commissione propone di accogliere l'iniziativa parlamentare elaborata dell'8 maggio 2006, mediante la quale il collega Torriani chiede l'introduzione di una base legale finalizzata a garantire *"la totale gratuità per la richiesta di simili autorizzazioni"*, segnatamente la modifica dell'art. 121 cpv. 4 della LEDP con la seguente aggiunta ***"l'uso del suolo pubblico a tal scopo, come pure il rilascio della necessaria autorizzazione, sono esentati da qualsiasi emolumento."***

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Giovanni Jelmini, relatore

Adobati - Bagutti - Bergonzoli - Bertoli - Butti -

Cavalli - Ducry - Fornera - Ghisletta D. - Giudici -

Lotti - Pedrazzini - Torriani

Disegno di

LEGGE

sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 8 maggio 2006 presentata nella forma elaborata da Alessandro Torriani e cofirmatari;
- visto il messaggio 11 luglio 2006 n. 5814 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 29 gennaio 2007 n. 5814 R della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 è modificata come segue:

Art. 121 cpv. 4

⁴L'uso del suolo pubblico per la raccolta organizzata delle firme, in specie in occasione di votazioni o elezioni, richiede l'autorizzazione preventiva del Municipio, che stabilisce le condizioni di tempo e di luogo per la raccolta.

L'uso del suolo pubblico a tal scopo, come pure il rilascio della necessaria autorizzazione, sono esentati da qualsiasi emolumento.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.