Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.513/2004 /biz

Sentenza del 14 luglio 2005
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Féraud, presidente,
Aemisegger e Eusebio,
cancelliere Bianchi.

Parti
A._____,
B._____,
C._____,
ricorrenti, patrocinati dall'avv. Paola Bottinelli Raveglia,

contro

Municipio di Minusio, via S. Gottardo 60,
casella postale 1670, 6648 Minusio,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,
via Pretorio 16, 6901 Lugano.

Oggetto
art. 9 e 29 Cost. (riesame ordine di demolizione),

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza
del 9 agosto 2004 del Tribunale amministrativo
del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
A._____, B._____ e C._____ sono comproprietari della part. xxx RFD di Minusio, su cui, verso la metà degli anni '90, è stato edificato un immobile abitativo di 11 appartamenti. L'accesso veicolare al fondo prevedeva la creazione di una piazzuola di scambio, che è però stata realizzata con dimensioni ridotte rispetto a quelle indicate nei piani di costruzione. Negato il rilascio di una licenza edilizia in sanatoria, il 17 novembre 1995 il Municipio di Minusio ha ordinato ai proprietari di rettificare l'accesso conformemente al progetto approvato. Detto ordine è stato confermato dapprima dal Consiglio di Stato, il 17 aprile 1996, ed in seguito dal Tribunale cantonale amministrativo, con decisione del 23 settembre seguente, cresciuta in giudicato.
B.
Il 23 ottobre 1996 i proprietari citati hanno presentato un'istanza di riesame al Municipio di Minusio, sostenendo che erano intervenuti importanti mutamenti nella situazione viaria, tali da imporre la riconsiderazione della decisione di rettifica. Il 5 dicembre successivo il Municipio ha risposto di non poter sindacare quanto stabilito dalle autorità superiori. Con decisione del 5 febbraio 1997 il Consiglio di Stato ha dichiarato irricevibile l'impugnativa interposta dagli interessati contro la risoluzione municipale. Il 24 febbraio 1997 i soccombenti si sono aggravati dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendo nel contempo la sospensione del procedimento, poiché erano in corso delle trattative. Accertata l'attualità dell'interesse all'evasione del ricorso,

con sentenza del 9 agosto 2004 l'autorità adita lo ha respinto. In sostanza, la Corte cantonale ha confermato l'inammissibilità dell'istanza di riesame in ragione del proprio precedente giudizio sull'ordine di ripristino.
C.
Il 13 settembre 2004 A._____, B._____ e C._____ hanno inoltrato un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale, con cui domandano l'annullamento della predetta decisione cantonale, lamentando la violazione degli art. 9 e 29 Cost.
Chiamati ad esprimersi, il Tribunale amministrativo si riconferma nella motivazione e nelle conclusioni della propria sentenza, il Consiglio di Stato si rimette al giudizio di questa Corte, mentre il Municipio di Minusio propone di dichiarare il gravame inammissibile.

Diritto:
1.
1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 131 II 58 consid. 1 e rinvii).
1.2 Presentato tempestivamente contro una decisione resa da un'autorità di ultima istanza cantonale, il ricorso, con cui viene eccepita la pretesa violazione di diritti costituzionali dei cittadini, è di massima ammissibile dal profilo degli art. 84 cpv. 1 lett. a, 86 e 89 OG.
1.3 In quanto proprietari del fondo sul quale è stato realizzato l'accesso colpito dall'ordine di rettifica, i ricorrenti sono toccati nei loro interessi giuridicamente protetti dal giudizio impugnato. Essi sono pertanto legittimati a ricorrere ai sensi dell'art. 88 OG. In ogni caso, essi potrebbero comunque far valere le censure di cui essenzialmente si prevalgono. A prescindere dalla legittimazione nel merito, le parti possono infatti contestare la disattenzione di garanzie procedurali, costitutiva di un diniego di giustizia formale (DTF 129 II 297 consid. 2.3; 129 I 337 consid. 1.3).
2.
2.1 Le autorità amministrative sono tenute a riconsiderare le proprie decisioni nella misura in cui tale obbligo è disciplinato dal diritto cantonale ed i relativi presupposti risultano adempiuti (DTF 120 Ib 42 consid. 2b; sentenza 2P.267/2000 del 12 aprile 2001, consid. 2b/aa). Al riguardo il diritto amministrativo ticinese non prevede alcuna regolamentazione specifica (sentenza 6A.10/1991 del 15 novembre 1991, in: RDAT I-1992 n. 16, consid. 4a). Anche in tale eventualità un riesame può comunque venir preteso, sulla base dell'art. 29 Cost., se le circostanze si sono modificate in modo rilevante dopo la prima decisione, oppure se l'interessato invoca fatti o mezzi di prova importanti che non conosceva o dei quali non poteva o non aveva ragione di prevalersi al momento della prima decisione (DTF 127 I 133 consid. 6; 120 Ib 42 consid. 2b; 113 Ia 146 consid. 3a; 109 Ib 246 consid. 4a; sentenza 2P.49/2001 del 18 agosto 2001, in: RDAT I-2002 n. 38, consid. 3d/bb).
2.2 Come ha rilevato la Corte cantonale, oggetto di riesame nel senso descritto, di per sé, possono essere unicamente le risoluzioni delle autorità amministrative di prima istanza. Per contro, la riconsiderazione delle decisioni degli organi giurisdizionali o giudiziari presuppone di principio l'esistenza di un motivo di revisione (sentenza 2P.49/2001 del 18 agosto 2001, in: RDAT I-2002 n. 38, consid. 3d/cc; sentenza 2P.267/2000, consid. 2b/bb; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4a ed., Zurigo 2002, n. 1830; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1984, pag. 947 seg.). Ciò implica, in particolare, che l'autorità pronunciatasi su ricorso può eventualmente essere chiamata a rivedere la propria decisione in caso di conoscenza a posteriori di fatti preesistenti (cosiddetti pseudo-nova), ma non di fronte a modificazioni successive delle circostanze (art. 137 lett. b OG; DTF 121 IV 317 consid. 2; 110 V 138 consid. 2; cfr. anche art. 35 lett. d della legge ticinese di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 1 ad art. 35).
Nella seconda situazione vi è comunque un nuovo stato di fatto, sul quale le competenti autorità non si sono ancora pronunciate: l'interessato deve perciò presentare una richiesta di riesame all'autorità di prime cure. Dal momento che la nuova istanza si fonda su premesse fattuali differenti, di principio, la forza di cosa giudicata del precedente giudizio non osta al suo esame (sentenza 2P.267/2000 del 12 aprile 2001, consid. 2b/bb; sentenza 2P.119/1997 del 24 luglio 1997, consid. 3a/aa; Elisabeth Escher, in: Geiser/Münch, Prozessieren vor Bundesgericht, 2a ed., Basilea e Francoforte 1998, pag. 271 segg., n. 8.21 e nota 51; Jean-François Poudret/Suzette Sandoz-Monod, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Vol. V, Berna 1992, n. 2.2.3 ad art. 137; André Grisel, op. cit., pag. 948 seg.; Marco Borghi/Guido Corti, loc. cit.; GAAC n. 60.37, consid. 1b e

1c).
2.3 Se l'autorità competente reputa che le premesse per procedere ad un riesame della decisione non siano adempiute, può rifiutarsi di esprimersi nuovamente sulla vertenza. In questo caso l'istante non dispone di nuove facoltà di ricorso quanto al merito; egli può comunque insorgere contro la ritenuta insussistenza dei requisiti per il riesame (DTF 109 Ib 246 consid. 4a; sentenza 2P.49/2001 del 18 agosto 2001, in: RDAT I-2002 n. 38, consid. 3d/bb).
3.
3.1 Nel caso di specie, qualche settimana dopo la sentenza del Tribunale amministrativo del 23 settembre 1996, i ricorrenti hanno presentato una domanda di riesame al Municipio di Minusio vertente sullo stesso oggetto, ovvero l'obbligo di risistemazione della piazzuola di scambio all'ingresso del loro fondo secondo la licenza edilizia approvata. Essi hanno rilevato che proprio in quel periodo, o perlomeno dopo la chiusura dell'istruttoria del precedente procedimento, la strada comunale d'accesso era stata declassata a strada di quartiere e sulla stessa erano stati demarcati dei posteggi e posati dei dossi per moderare la velocità. A loro giudizio, non da ultimo sulla base di un rapporto peritale da loro prodotto, in considerazione di tali modifiche la realizzazione dell'allargamento dell'accesso imposto non avrebbe migliorato in alcun modo le possibilità di manovra dei veicoli. Riferendosi ai principi giurisprudenziali allora dedotti dall'art. 4 vCost., hanno pertanto chiesto il riesame dell'ordine di rettifica per intervenuta modifica rilevante delle circostanze. L'autorità comunale non è entrata nel merito della richiesta. Nemmeno i successivi ricorsi al Consiglio di Stato, dapprima, e al Tribunale amministrativo, poi, hanno
sortito un diverso esito.
3.2 Da ciò il ricorso a questo Tribunale. Con una motivazione conforme ai requisiti dell'art. 90 cpv. 1 lett. b OG (DTF 130 I 26 consid. 2.1; 129 I 185 consid. 1.6) e ribadendo le censure già formulate in sede cantonale, i ricorrenti lamentano la disattenzione delle prerogative conferite dall'art. 29 Cost. e precisate dalla relativa prassi. Sostengono segnatamente che il Tribunale cantonale amministrativo avrebbe violato dette garanzie poiché, al pari delle istanze inferiori, ha confermato l'inammissibilità della loro domanda di riesame, appellandosi esclusivamente alla propria sentenza con cui aveva sancito l'obbligo di rettifica dell'accesso stradale.
3.3 Orbene, alla luce della citata giurisprudenza, la censura sollevata dai ricorrenti appare fondata. Certo, il ricorso all'istituto del riesame non deve condurre a rimettere continuamente in discussione decisioni amministrative cresciute in giudicato e a permettere di eludere i termini per proporre i rimedi di diritto ordinari (DTF 127 I 133 consid. 6; 120 Ib 42 consid. 2b; 109 Ib 246 consid. 4a). In concreto tuttavia, l'esistenza di un procedimento giudiziario concluso e l'affermazione che la sentenza di un'autorità di ricorso può essere riveduta in linea di principio soltanto mediante revisione, non permettevano da sole, senza ulteriori approfondimenti, di giudicare irricevibile l'istanza di riesame. La domanda era infatti stata correttamente presentata all'autorità competente a decidere in prima istanza sui provvedimenti di rettifica in ambito edilizio. Essa era inoltre basata su affermate nuove circostanze di importanza decisiva, sopraggiunte dopo il giudizio del Tribunale amministrativo (veri nova). Se la fattispecie sottoposta a giudizio si rivelasse significativamente differente da quella su cui si era già espressa l'autorità ricorsuale, la sentenza precedentemente emessa non avrebbe portata vincolante e nemmeno
precluderebbe un nuovo giudizio di merito. In tali circostanze, i giudici cantonali non potevano pertanto soprassedere, nella decisione impugnata, dal pronunciarsi sulla reale modifica della situazione di fatto e sulla relativa possibile rilevanza, rispettivamente dall'esigere ulteriori accertamenti in merito.
Le sentenze di questo Tribunale citate dall'istanza inferiore a sostegno della propria tesi (sentenza 2P.49/2001 del 18 agosto 2001, in: RDAT I-2002 n. 38; sentenza 2P.267/2000 del 12 aprile 2001) non permettono invero di trarre le conclusioni pretese. Nel primo caso è infatti stato tutelato il rifiuto del Consiglio di Stato di entrare nel merito di una domanda di riesame indirizzatagli direttamente e concernente una propria decisione emessa in qualità di organo giurisdizionale. Non si trattava dunque di un'istanza rivolta all'autorità di prime cure. Nel secondo caso, pur essendo la fattispecie analoga, il Tribunale federale, seppur a titolo abbondanziale, ha addirittura verificato nel merito la rilevanza dei fatti addotti dagli istanti.
3.4 Si deve pertanto concludere che il giudizio impugnato viola il diritto al riesame garantito dalla Costituzione federale. Tale diritto è evidentemente disatteso non solo quando l'autorità ritiene, a torto, irrilevanti o non veramente nuove le circostanze fatte valere; lo è pure, a maggior ragione, quando respinge l'istanza con argomenti che esulano da tale contesto. Il vizio non può peraltro essere sanato in questa sede, già perché il Tribunale federale non fruisce della stessa cognizione della Corte cantonale; in effetti un eventuale riesame

implica, tra l'altro, l'applicazione e l'interpretazione di norme pianificatorie comunali, che il Tribunale federale rivede unicamente sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 126 I 68 consid. 2; 124 II 132 consid. 2d; sentenza 1P.190/2002 del 24 giugno 2002, in: RDAT II-2002 n. 64, consid. 2.2.2). Non trascurabile appare altresì il fatto che, ad eccezione di un breve accenno nella decisione del Consiglio di Stato, nessuna della istanze precedenti si è mai espressa sulla questione realmente decisiva.
4.
4.1 Sulla base delle considerazioni esposte, il ricorso deve pertanto essere accolto e la sentenza impugnata annullata.

4.2 Lo Stato del Cantone Ticino, i cui interessi pecuniari non sono in gioco, è dispensato dal pagamento di spese processuali (art. 156 cpv. 2 OG). Esso verserà invece ai ricorrenti, assistiti da un'avvocata, un'indennità per ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 e 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Il ricorso è accolto e la sentenza impugnata è annullata.
2.
Non si preleva una tassa di giustizia.
3.
Lo Stato del Cantone Ticino rifonderà ai ricorrenti un'indennità complessiva di fr. 2000.– a titolo di ripetibili della sede federale.
4.
Comunicazione alla patrocinatrice dei ricorrenti, al Municipio di Minusio, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 14 luglio 2005
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: