Urteilskopf

112 Ia 193

33. Estratto della sentenza 22 ottobre 1986 della I Corte di diritto pubblico nella causa Erich e Irene Lappe c. Municipio di Locarno e Tribunale amministrativo del Cantone Ticino (ricorso di diritto pubblico)
Regeste (de):
Art. 4 BV; rechtsgleiche Behandlung.

Das Prinzip der rechtsgleichen Behandlung beinhaltet nicht, dass zwei, sei es vom Gesetzgeber oder von der rechtsanwendenden Behörde, zu behandelnde Tatbestände in allen ihren tatsächlichen Elementen absolut identisch sind, sondern nur, dass die im Hinblick auf die zu erlassende oder anzuwendende Norm relevanten Tatsachen gleich sind.

Annahme einer Verletzung dieses Grundsatzes im konkreten Fall.

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; égalité de traitement.

Le principe de l'égalité de traitement impose au législateur comme à l'autorité administrative de traiter de la même manière deux situations non pas à la condition qu'elles soient en tous points parfaitement identiques mais lorsque leur similitude réside dans les éléments de fait qui sont pertinents pour la norme à adopter ou pour la décision à prendre.

Violation de ce principe admise en l'espèce.

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; uguaglianza di trattamento.

Il principio della parità di trattamento impone tanto al legislatore quanto all'autorità esecutiva di trattare alla stessa maniera due situazioni non alla condizione che esse siano assolutamente identiche in tutti i loro elementi di fatto, ma allorquando esse sono uguali in ogni elemento di fatto rilevante per la normativa da adottare o per la decisione da prendere.

Violazione di questo principio ammessa nella concreta fattispecie.

Sachverhalt ab Seite 193

BGE 112 Ia 193 S. 193

Il 21 settembre 1977 il Municipio di Locarno accordò a Erich e Irene Lappe la licenza edilizia per la costruzione di una casa d'appartamenti sulla particella n. 1830 RFD. In applicazione dell'art. 1 del regolamento della Città di Locarno sull'obbligatorietà dell'allacciamento degli stabili alla rete dell'azienda comunale del gas (RACG) fu imposto ai proprietari di raccordare il costruendo edificio alla rete. In data 11 novembre 1977 i proprietari chiesero al Municipio di esser esonerati da

quest'obbligo: manifestavano apprensioni circa la pericolosità del gas, sostenevano che mancava una sufficiente base legale, ponevano in dubbio l'interesse pubblico e per finire invocavano l'art. 4 RACG, che autorizza il Municipio a concedere deroghe dall'obbligo di allacciamento in casi particolari, segnatamente in caso di difficoltà tecniche o economiche. Il Municipio respinse l'istanza con decisione dell'11 gennaio 1978, negando tra l'altro che ricorresse un caso di esonero dall'obbligo di allacciamento ai sensi dell'art. 4 RACG. Avverso questa decisione i proprietari ricorsero al Consiglio di Stato con gravame del 27 gennaio 1978. Il Consiglio di Stato si pronunciò sul ricorso - respingendolo - solo il 24 ottobre 1984, dopo oltre sei anni. Nella decisione il Governo rilevo tra l'altro che, con pronuncia del 21 gennaio 1982, il Municipio di Locarno aveva nel frattempo deciso di sospendere l'applicazione dell'obbligatorietà dell'allacciamento alla rete del gas, in attesa che fosse definito il futuro dell'azienda: tale provvedimento, osservo il Governo, non poteva tuttavia giovare ai ricorrenti, perché era privo di efficacia retroattiva ed era applicabile unicamente alle licenze rilasciate dopo il 21 gennaio 1982. Contro questa decisione i proprietari si sono aggravati al Tribunale cantonale amministrativo, che ha respinto il ricorso con sentenza del 20 dicembre 1984. Confermando sostanzialmente la motivazione del Consiglio di Stato, esso ha ritenuto che l'art. 4 RACG concernente l'esonero non era applicabile, in difetto delle premesse materiali, e che il provvedimento di sospensiva adottato dal Municipio il 21 gennaio 1982 non giovava ai ricorrenti per difetto di retroattività, senza che in ciò si potesse scorgere una disparità di trattamento. Con tempestivo ricorso di diritto pubblico, Erich e Irene Lappe chiedono al Tribunale federale di annullare questa sentenza. Essi ritengono in sostanza che, insistendo per l'esecuzione di un dispendioso raccordo per il solo motivo che la licenza edilizia è del 1977 e rifiutando di tener conto della sospensione generale decretata nel gennaio del 1982 nonché delle ragioni che l'hanno determinata, il Consiglio di Stato, prima, ed il Tribunale amministrativo, poi, hanno violato l'art. 4 Cost. sotto il profilo dell'uguaglianza di trattamento, del rispetto della buona fede, del divieto dell'arbitrio e del principio di proporzionalità. Il Tribunale amministrativo, il Consiglio di Stato e la Città di Locarno postulano la reiezione del gravame.

Erwägungen

Considerando in diritto:

2. Davanti al Tribunale federale, i ricorrenti non contestano più che il RACG contenga una valida base legale per l'obbligo di raccordare gli stabili alla rete comunale di distribuzione del gas e non pongono più in dubbio l'interesse pubblico di principio di questa misura, volta a diversificare le fonti di approvvigionamento energetico (cfr. DTF 98 Ia 593 /95 consid. 4). Né i ricorrenti pretendono ancora che siano verificate le condizioni di un esonero dall'obbligo di allacciamento previste dall'art. 4 RACG. Da questo punto di vista, la decisione del Tribunale amministrativo non è impugnata e non è pertanto necessario esaminarne il fondamento, che l'istanza cantonale ribadisce nelle sue osservazioni di risposta: il Tribunale federale deve quindi considerare che per lo stabile dei ricorrenti sussiste in virtù del RACG un obbligo di raccordo e che non sono adempiute le condizioni di esonero di cui all'art. 4 RACG. Nel gravame i ricorrenti censurano unicamente che il Tribunale amministrativo, seguendo il Consiglio di Stato, abbia rifiutato di farli beneficiare del provvedimento generale adottato il 21 gennaio 1982 dal Municipio di Locarno - con il quale questa autorità ha deciso di sospendere l'obbligatorietà dell'allacciamento in attesa che sia definito il futuro dell'azienda - motivando il rifiuto con l'argomento che tale sospensione si applica soltanto alle domande di costruzione inoltrate dopo il 21 gennaio 1982. A parere dei

ricorrenti, distinguere per l'applicabilità della sospensiva tra le domande inoltrate prima o dopo tale data è contrario all'uguaglianza di trattamento. Per l'esame della censura ricorsuale, valgano le considerazioni seguenti: a) Non è controverso in causa che la misura adottata dal Municipio di Locarno il 21 gennaio 1982 costituisce una decisione di principio di carattere generale e che essa è stata validamente presa nell'ambito delle attribuzioni dell'esecutivo comunale. A giusta ragione il Tribunale amministrativo rileva in proposito che con questo provvedimento il Municipio non ha per nulla abrogato l'obbligo di allacciare gli stabili alla rete del gas e che una simile facoltà spetterebbe esclusivamente al legislativo comunale: il Municipio ha semplicemente sospeso l'esecuzione degli allacciamenti in attesa che sia definito il futuro dell'azienda. Ugualmente incontroverso è che tanto il Consiglio di Stato quanto il Tribunale amministrativo, quali autorità di ricorso di prima e di seconda

istanza, potevano (e dovevano) prendere in considerazione il provvedimento generale adottato dal Municipio in sede d'esame del gravame dei qui ricorrenti, benché tale decisione municipale fosse posteriore al deposito del ricorso davanti al Consiglio di Stato, e che i qui ricorrenti - come fecero - potevano avvalersi di questo fatto nuovo davanti al Tribunale amministrativo. b) La sorte del gravame, fatte queste premesse, dipende dunque dalla questione di sapere se il principio di uguaglianza derivante dall'art. 4 Cost. imponesse al Municipio di concedere la sospensione a tutti i proprietari di stabili che - tenuti ad allacciarsi alla rete del gas - non avevano ancora eseguito i relativi lavori al 21 gennaio 1982, oppure se, senza violare tale principio, l'autorità comunale potesse suddividere tali proprietari in due categorie, quelli che avevano ottenuto la licenza edilizia prima di tale data, e quelli la cui licenza era stata rilasciata dopo, concedendo la facoltà di tenere in sospeso l'esecuzione dell'allacciamento ai secondi e negandola invece ai primi. Tale questione si identifica con quella di sapere se la data della licenza edilizia potesse considerarsi elemento di fatto rilevante per una distinzione circa il diritto di tenere in sospeso l'esecuzione dei lavori di raccordo, oppure se tale data - sotto il suddetto profilo - dovesse considerarsi irrilevante, si da imporre l'uguale trattamento di tutti coloro che al 21 gennaio 1982 non avevano ancora effettuato i lavori di raccordo, senza riguardo alla data della licenza edilizia: il principio dell'uguaglianza di trattamento impone infatti tanto al legislatore quanto all'autorità esecutiva di trattare alla stessa maniera due situazioni non alla condizione che esse siano assolutamente identiche in tutti i loro elementi di fatto, ma allorquando esse sono uguali in ogni elemento di fatto rilevante per la normativa da adottare o per la decisione da prendere (DTF 100 Ia 75 /76 consid. 4b, 328 consid. 4b, 99 Ia 355/56 consid. 2c, 6.174; HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, pag. 63; MÜLLER/MÜLLER, Grundrechte, Besonderer Teil, pagg. 188 e 194; HANGARTNER, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, vol. II, pagg. 181/82; KNAPP, Précis de droit administratif, II ediz, n. 284; GRISEL, Traité de droit administratif, pagg. 359 e 362). Per rispondere a questo interrogativo è necessario rifarsi alle ragioni che hanno indotto il Municipio ad ammettere che - fermo restando l'obbligo di principio di raccordare gli edifici alla rete di distribuzione del gas - non potesse (più) esigersi dai proprietari

di effettuare immediatamente i relativi lavori, ma si dovesse concedere loro la facoltà di attendere fino al momento in cui fosse "definito il futuro dell'azienda". Ora, anche se a proposito di quest'ultimo elemento le indicazioni fornite dal Municipio non sono particolarmente esplicite, è in ogni caso evidente che il motivo giustificante la sospensione dei lavori di raccordo imposti ai proprietari non è da ricercare nella situazione di questi ultimi o, rispettivamente, dei loro fondi (come nei casi di deroga contemplati dall'art. 4 RACG, segnatamente in considerazione delle difficoltà "tecniche o economiche" aggravanti il raccordo). Tale motivo è

al contrario da ravvisare nella situazione dell'azienda stessa del gas, il cui futuro - alla luce delle circostanze esistenti nel gennaio del 1982 - appariva agli occhi dello stesso esecutivo comunale insicuro al punto da non potersi ragionevolmente più esigere dagli obbligati al raccordo di effettuare la spesa relativa prima che fosse possibile fornire loro affidanti assicurazioni che questa spesa non si sarebbe rivelata frustranea in un prossimo avvenire. Questo modo di considerare le cose è, da un lato, l'unico compatibile con le dichiarazioni circa il futuro dell'azienda rese dallo stesso Municipio e, dall'altro, l'unico idoneo a giustificare un provvedimento generale di sospensione dei lavori di esecuzione dei raccordi per riguardo alla disposizione tassativa del regolamento. Ciò posto, appare evidente che la data del rilascio della licenza edilizia è elemento essenzialmente irrilevante. D'altronde, per sottolineare come il ricorso alla data del rilascio non possa essere giustificato, si può ancora osservare che una licenza edilizia ha la durata di un anno e che per evitarne la decadenza basta che entro quest'anno di validità i lavori siano stati iniziati (art. 47 cpv. 1 LE, art. 60 cpv. 3 e 4 RLE): in effetti non si vede, relativamente all'obbligo di procedere subito ai lavori di raccordo o al contrario di poterli tenere in sospeso, in cosa possa distinguersi la situazione di due proprietari che iniziassero i lavori di costruzione lo stesso giorno, il primo sulla scorta di una licenza accordata da quasi un anno ed il secondo sulla base di un permesso appena ottenuto. c) La conclusione potrebbe essere diversa unicamente se i ricorrenti avessero procrastinato l'esecuzione dei lavori di raccordo con manovre contrarie alla buona fede. Tale ipotesi, però, manifestamente non ricorre. Certo, rilasciando la licenza edilizia nel settembre del 1977, il Municipio aveva imposto loro di allacciarsi alla rete conformemente al RACG: ma nel novembre del 1977 essi avevano chiesto di esser esonerati da

quest'obbligo tra l'altro in applicazione dell'art. 4 RACG, e contro la decisione negativa del Municipio, facendo uso di un loro diritto, si erano aggravati al Consiglio di Stato. Nessuno - a ragione - pretende in causa che essi dovessero procedere ai lavori prima che su tale ricorso fosse definitivamente deciso, né può addossarsi ai ricorrenti la responsabilità del ritardo col quale il Consiglio di Stato ha statuito sul loro gravame. Al momento in cui il Municipio di Locarno ha riconosciuto che l'incerta situazione dell'azienda del gas giustificava, sino a miglior determinazione, di consentire ai proprietari fondiari di tenere in sospeso l'esecuzione del raccordo, i ricorrenti erano ancora in attesa del giudizio del Consiglio di Stato e la loro posizione non era illegittima. Il Municipio, quindi, li avrebbe dovuti porre al beneficio della nuova misura per ragioni d'uguaglianza di trattamento ed il Consiglio di Stato, rispettivamente l'ultima istanza cantonale, lo avrebbero dovuto riconoscere. Ne viene che la censura di violazione del principio d'uguaglianza si avvera fondata e che la decisione del Tribunale amministrativo dev'essere annullata già per questo motivo, rendendo in tal modo superfluo l'esame delle ulteriori censure ricorsuali.