Urteilskopf

95 I 336

49. Estratto della sentenza 17 settembre 1969 nella causa Pedrazzi contro Società elettrica sopracenerina.
Regeste (de):
Staatsrechtliche Beschwerde, Art. 84 OG. Elektrische Hausinstallationen, Art. 31 BV.

1. Anfechtbar im Sinne des Art. 84 OG ist auch die Verfügung eines Privaten, der als Inhaber obrigkeitlicher Gewalt handelt, die ihm vom Gemeinwesen durch Delegation verliehen wurde (Erw. 1). Fall einer solchen Delegation (Erw. 2).

2. Beim System der freien Konkurrenz verstösst es gegen Art. 31 BV, einem Elektroinstallateur die Bewilligung zum Ausführen von Hausinstallationen zu verweigern für eine Ortschaft, die nur 5 km von seinem Geschäftssitz entfernt ist (Bestätigung der Rechtsprechung; Erw. 4).

3. Das Bundesgericht kann die letzte kantonale Instanz anweisen, eine verfassungswidrig verweigerte Polizeierlaubnis zu erteilen; Ausnahme vom Grundsatz der kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde (Erw. 5).

Regeste (fr):
Recours de droit public, art. 84 OJ. Installations électriques intérieures, art. 31 Cst.

1. Constitue une décision attaquable au sens de l'art. 84 OJ la décision prise par une personne privée agissant comme titulaire de la puissance publique en vertu d'une délégation conférée par les pouvoirs publics (consid. 1). Cas dans lequel existe une telle délégation (consid. 2).

2. Dans un régime de libre concurrence, il est contraire à l'art. 31 Cst. de refuser à un installateur l'autorisation d'établir des installations électriques intérieures dans une localité située à 5 km. seulement de son domicile (confirmation de jurisprudence; consid. 4).

3. Le Tribunal fédéral peut inviter l'autorité inférieure à délivrer un permis de police refusé en violation de la constitution: exception au principe du caractère purement cassatoire du recours public (consid. 5).

Regesto (it):
Ricorso di diritto pubblico, art. 84 OG. Installazioni elettriche interne, art. 31 CF.

1. E'impugnabile ai sensi dell'art. 84 OG anche la decisione d'un privato che agisce come titolare del pubblico potere in virtù d'una delega conferitagli dall'ente pubblico (consid. 1). Caso in cui è data una siffatta delega (consid. 2).

2. In un regime di libera concorrenza, è contrario all'art. 31 CF rifiutare ad un installatore di impianti elettrici interni il permesso di operare in una località situata a soli 5 km. dal suo domicilio (conferma della giurisprudenza; consid. 4).

3. Il Tribunale federale può invitare la precedente istanza a rilasciare un permesso di polizia rifiutato incostituzionalmente: eccezione al principio della natura cassatoria del ricorso di diritto pubblico (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 337

BGE 95 I 336 S. 337

Riassunto della fattispecie:

A.- La legge ticinese sulla municipalizzazione dei servizi pubblici del 12 dicembre 1907 autorizza i comuni ad assumere l'esercizio diretto ed esclusivo di servizi di interesse pubblico. Questo esercizio può essere dal comune medesimo delegato,

BGE 95 I 336 S. 338

mediante concessione, ad un'azienda privata: l'atto di concessione è allora sottoposto alla ratifica del Consiglio di Stato, il quale esamina unicamente se sono adempiute le formalità previste dall'art. 35 della citata legge. Sulla base di questa legge, il comune di Locarno ha concesso il 16 maggio 1964 ad una azienda privata - la Società elettrica sopracenerina SA (in seguito: SES) - la privativa per la distribuzione dell'energia elettrica entro la giurisdizione comunale. L'atto di concessione è stato approvato dal Consiglio di Stato ticinese il 12 marzo 1965. L'art. 8 cpv. 2 di tale atto, denominato altresí "convenzione", stabilisce che "La Sopracenerina, previo accordo col Municipio, rilascerà l'autorizzazione di eseguire le installazioni elettriche interne ai nuovi installatori che ne faranno richiesta. Questi dovranno, oltre che possedere i requisiti richiesti dalle disposizioni federali, essere domiciliati a Locarno da almeno 5 anni".

B.- Enrico Pedrazzi è titolare a Gordola, ove è domiciliato, d'una ditta individuale d'impianti elettrici. Dal 1961 dispone d'una autorizzazione, rilasciatagli dalla stessa SES, per l'esecuzione di installazioni elettriche interne sul territorio di alcuni comuni del Locarnese, esclusi tuttavia, in particolare, quelli di Locarno e di Brissago. Nel corso del 1966 egli ha chiesto alla SES d'essere autorizzato ad installare impianti elettrici domestici anche in territorio di Locarno. In un primo tempo, gli si è risposto che sarebbe stato subito stipulato un nuovo contratto di concessione, contenente la richiesta estensione. Tuttavia, il progetto di nuovo contratto, che è stato trasmesso all'interessato oltre un anno dopo quelle promesse, escludeva ancora dal campo d'attività di Pedrazzi il territorio di Locarno. L'interessato ha ulteriormente insistito presso la SES perchè gli rilasciasse l'autorizzazione di lavorare anche in territorio di Locarno. Ma la società, con lettera del 3 agosto 1968, gli ha risposto di essere vincolata dall'art. 8 della "convenzione" e di non poter concedere deroghe.

C.- Pedrazzi impugna questa comunicazione davanti al Tribunale federale mediante ricorso di diritto pubblico. Egli propone di annullarla e di invitare la SES a rilasciargli la chiesta autorizzazione. La SES propone che il ricorso sia dichiarato irricevibile e, in via subordinata, che esso sia respinto.

BGE 95 I 336 S. 339

Erwägungen

Estratto dei considerandi:

1. Il ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti costituzionali dei cittadini è ammissibile, giusta l'art. 84 OG, solo contro decisioni o decreti cantonali, cui sono assimilabili le decisioni e i decreti dei comuni (BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, p. 310/311). Invece, la decisione presa da un privato cittadino non rientra, di massima, tra le decisioni accennate. Si giustifica tuttavia di apportare una eccezione a questa regola, e si impone di riconoscere anche alla risoluzione d'un privato il carattere di decisione a'sensi dell'art. 84 OG, quando il potere di disposizione da esso esercitato gli è stato conferito dal detentore del pubblico potere (BIRCHMEIER, op.cit., p. 311 in alto; GIACOMETTI, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichts, p. 105, nota 5, ZWAHLEN, Le monopole des entreprises électriques pour les installations intérieures, JdT 1936, p. 235; più riservato, ZWAHLEN, Le contrat de droit administratif, ZSR 1958, II, 588 a). In realtà, in simili casi, la decisione del privato trae il proprio valore e ricava la propria forza dall'autorità statale che gli è stata conferita, e non cessa pertanto d'essere un atto d'imperio. Se si volesse negare a questo atto il carattere di decisione ai sensi dell'art. 84 OG, si offrirebbe al titolare del pubblico potere la possibilità di sottrarre al controllo degli organi competenti atti presi in virtù del diritto pubblico. Queste conseguenze non sono state certamente volute dal legislatore, e al termine di decisione cantonale giusta l'art. 84 OG si deve pertanto dare il significato sopra esposto, che va oltre il tenore letterale della disposizione. Ne consegue che, per giudicare dell'ammissibilità del ricorso di diritto pubblico contro la decisione della SES, è determinante sapere se questa decisione è stata presa sulla base d'una delega statale, rispettivamente d'una delega del comune di Locarno.

2. L'installazione degli impianti elettrici interni rende possibile agli utenti l'uso immediato dell'energia. Essa può talora venire curata dalla stessa impresa distributrice della corrente, che detiene in tal caso un monopolio di fatto o di diritto anche nel campo delle installazioni interne (v. RU 94 I 23 consid. 2 e 3). Sennonchè, in concreto, la SES non asserisce affatto d'essere al beneficio d'un tale monopolio, nè pretende d'aver contrattualmente vincolato gli utenti a far eseguire da essa

medesima o da installatori concessionari da lei autorizzati gli impianti interni (v. RU 93 I 233 e segg.). Anche a prescindere dall'esistenza - qui non ricorrente - d'eventuali monopoli, l'esecuzione di impianti elettrici interni non è tuttavia completamente libera ed aperta a qualsiasi interessato. Giusta l'art. 120 dell'ordinanza concernente l'esecuzione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti elettrici a corrente forte, del 7 luglio 1933, colui che intende eseguire impianti elettrici interni dev'essere infatti al beneficio di un'autorizzazione rilasciata dall'impresa incaricata del controllo, vale a dire dall'impresa che fornisce energia elettrica agli impianti domestici (art. 26 della legge federale concernente gli impianti elettrici a corrente forte e a corrente debole, del 24 giugno 1902). L'autorizzazione, giusta l'art. 120ter della citata ordinanza, può essere rilasciata solo a persone del mestiere in possesso di particolari requisiti. Questa norma persegue il fine evidente di evitare i pericoli che potrebbero nascere nel caso in cui gli impianti fossero eseguiti da persone inidonee. All'infuori di questo scopo di polizia, la norma non ne persegue altri; in particolare, essa non mira affatto a fini di carattere economico. Se ne deve dedurre che l'autorizzazione, secondo i principi generali applicabili al rilascio di permessi di polizia, va accordata ad ogni interessato che adempia i voluti requisiti (RUCK, Schweizerisches Elektrizitätsrecht, p. 137/138, e nota 52 a p. 137; in senso contrario, Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione, anno 1952, p. 237 e segg., p. 242 e segg., anno 1954, p. 298 e segg.). Già da queste considerazioni si desume che l'impresa incaricata del controllo - in concreto la SES - esercita a tale riguardo una funzione pubblica delegatale dalla Confederazione: tale questione non è comunque nel presente caso oggetto di discussione, perchè il permesso litigioso non è stato rifiutato sulla base dell'ordinanza (v. RUCK, op.cit., p. 134 nota 41). Altre limitazioni al rilascio del permesso di eseguire impianti interni possono essere stabilite dal cantone o dal comune i quali, tuttavia, non possono imporle che per ragioni di polizia. Così, l'autorità cantonale o comunale ha la facoltà di rifiutare l'autorizzazione ad installatori domiciliati lontano dalla piazza di lavoro, e

che non potrebbero pertanto assicurare un sollecito servizio d'intervento e di riparazioni (RU 93 I 411). E'infatti evidente che la salvaguardia di un simile servizio, il quale

BGE 95 I 336 S. 341

concerne impianti molto importanti per la popolazione, rientra in quell'interesse pubblico che la comunità ha il compito di assicurare e proteggere. Il comune che, fondandosi su questo interesse, nega ad un installatore domiciliato a notevole distanza la facoltà di eseguire impianti interni sul suo territorio agisce pertanto in forza del suo potere amministrativo e di polizia, e non per interessi privati. Qualora il comune non eserciti direttamente questo suo diritto, ma lo trasferisca a terzi - siano essi corporazioni di diritto pubblico o società private - esso delega loro anche una parte del suo potere d'imperio. Il quesito di sapere se una siffatta delega sia ammissibile e, in caso affermativo, quali requisiti essa debba rispettare, può rimanere nel presente caso indeciso, perchè la delega della facoltà di rilasciare i permessi in discussione non è oggetto di questa procedura di ricorso (v. IMBODEN, Verwaltungsrechtsprechung, p. 589 e seg.). Che il comune di Locarno abbia trasferito alla SES, attraverso l'art. 8 cpv. 2 della "convenzione", una parte del proprio potere d'imperio risulta anche dalla considerazione che la società era, giusta il diritto federale, tenuta semplicemente ad esaminare se i requisiti posti dall'ordinanza fossero adempiuti dal postulante. L'esame del problema dal profilo del diritto comunale di polizia poteva quindi essere riservato al comune medesimo, il cui giudizio sul rilascio o meno del permesso poteva ben avvenire dopo l'esame operato dalla società, e indipendentemente dal suo esito. Se il Comune di Locarno ha in concreto rinunciato, a favore della SES, all'esame diretto della domanda dal profilo del proprio diritto di polizia, è incontestabile ch'esso ha con ciò trasferito alla società l'esercizio di una parte delle sue prerogative di diritto pubblico (v. anche IMBODEN, op.cit., p. 590 III). Non si vedrebbe del resto da quali titoli giuridici propri la SES potrebbe ricavare il diritto di esaminare il rilascio del permesso litigioso sotto profili diversi da quelli fissati dall'ordinanza. Dal momento che la SES esercita un potere d'imperio conferitole dal comune, la sua decisione è suscettibile d'essere impugnata con un ricorso di diritto pubblico. La circostanza che la società debba chiedere il consenso del Municipio di Locarno prima di accordare il permesso non è influente: nella fattispecie, infatti, la SES ha negato il permesso a titolo indipendente, appellandosi al testo della "convenzione", non già facendo valere il rifiuto del Municipio a dare il proprio consenso.

BGE 95 I 336 S. 342

3. (Requisito dell'esaurimento dei rimedi di diritto cantonale).

4. Investita d'un potere d'imperio, la Società elettrica sopracenerina, quando esamina una domanda di concessione del permesso di eseguire gli impianti elettrici domestici, deve rispettare la libertà del commercio e dell'industria. I limiti ch'essa ha la facoltà di porre alla concessione possono essere giustificati soltanto da motivi di polizia. Così, è fondata su ragioni evidenti di polizia, e pertanto ammissibile, la limitazione del rilascio del permesso ai soli installatori domiciliati entro un certo raggio dalla prefissata piazza di lavoro (RU 93 I 410 consid. 3 e 4), corrispondendo ad un innegabile interesse pubblico la preoccupazione di assicurare un servizio sollecito di riparazioni. Perchè sia garantita la rapidità di questo servizio basta tuttavia che l'installatore sia domiciliato entro il citato raggio. Il requisito del domicilio quinquennale posto dall'art. 8 cpv. 2 della "convenzione" non ha alcun valore a questo riguardo, e non trova fondamento in nessun valido motivo di polizia: esso mira con tutta evidenza alla tutela delle imprese locali contro la concorrenza proveniente dall'esterno, ed è inconciliabile con la libertà del commercio e dell'industria garantita dall'art. 31 CF. Comunque, già la limitazione del rilascio del permesso ai soli installatori domiciliati a Locarno, è in linea di principio - a prescindere dal requisito del domicilio quinquennale - contraria alla costituzione. Nessun motivo di polizia giustifica infatti di negare il permesso d'installare impianti interni ad un postulante domiciliato a brevissima distanza dalla

prefissata piazza di lavoro, e che sarebbe completamente in grado di assicurare solleciti interventi. Nella fattispecie, Pedrazzi ha il proprio domicilio a Gordola, località che giace a soli cinque chilometri da Locarno e che fa pressochè parte dell'agglomerato di questa città. Date le attuali condizioni di spostamento e di trasporto, egli può senza ombra di dubbio garantire un sollecito servizio di riparazioni anche nel vicino territorio del comune di Locarno (v. RU 94 I 28, ove è stato riconosciuto che anche una distanza di 12 km non è tale da impedire, oggigiorno, un pronto servizio di riparazioni nel campo degli impianti elettrici interni). Se la SES avesse avuto motivi che, contrariamente all'esperienza comune della vita, avrebbero giustificato nella fattispecie un trattamento particolare del ricorrente, essa avrebbe dovuto enunciarli. Comunque,

è chiaro che, vigente la vecchia "convenzione", la SES aveva concesso l'autorizzazione anche ad imprese non domiciliate a Locarno: ora, non risulta che la concessione di quei permessi abbia fatto sorgere, nel campo del servizio di riparazioni, inconvenienti tali da suggerire la necessità di limitare territorialmente il rilascio di autorizzazioni. Il rifiuto della SES di concedere il richiesto permesso è, ciò stante, contrario all'art. 31 CF; la relativa decisione contenuta nella lettera 3 agosto 1968 al legale di Pedrazzi dev'essere pertanto annullata. In tali circostanze, si rivela superfluo esaminare se la impugnata decisione violi pure l'art. 4 CF.

5. Il ricorso di diritto pubblico è, in linea di principio, un rimedio di pura cassazione. Tuttavia, per i casi di rifiuto d'un permesso di polizia, la giurisprudenza ha istituito eccezioni a questa regola, riconoscendo all'interessato anche la possibilità di chiedere che l'autorità sia obbligata a rilasciargli il permesso incostituzionalmente rifiutato (RU 82 I 111, 84 I 113, 90 I 349, 91 I 411, 95 I 129 consid. 5). Un caso simile si avvera nella fattispecie. La SES viene di conseguenza invitata a rilasciare ad Enrico Pedrazzi, dopo aver chiesto al Municipio di Locarno l'accordo prescritto dalla "convenzione", il richiesto permesso.