

GR_GERICHTE R 2010 125 vom 23. September 2014

GR Gerichte, 2014-09-23, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2010_125

FR: GR_GERICHTE R 2010 125 du 23 septembre 2014

IT: GR_GERICHTE R 2010 125 del 23 settembre 2014

Regeste

domanda di costruzione (EFZ) | Bauen ausserhalb der Bauzonen

Erwägungen

E. 1

E' controverso il rifiuto dell'autorizzazione a trasformare un edificio agricolo in casa di vacanza e per i fine settimana.

E. 2

Giusta quanto sancito all'art. 89 della legge cantonale sulla pianificazione territoriale (LPTC; RS 801.100), le domande di costruzione vengono giudicate in base al diritto vigente al momento della decisione. Nell'evenienza, la domanda di costruzione reca la data del 24 agosto 2009, epoca alla quale l'assemblea comunale aveva già accettata la revisione della pianificazione locale, che veniva poi approvata dal Governo l'11 maggio 2010. La decisione dipartimentale di rifiutare il progetto di costruzione è del 15 novembre 2010 per cui alla presente fattispecie si applica indubbiamente la nuova normativa comunale che assegna la particella del ricorrente all'altro territorio comunale.

E. 3

a) Giusta l'art. 41 cpv. 1 LPTC, le zone del territorio comunale rimanente includono il terreno improduttivo, le acque nonché le superfici rimanenti per le quali non entra in questione nessun'altra zona di utilizzazione. Una utilizzazione conforme alla zona ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 lett. a della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) è per definizione pertanto in una simile zona esclusa. Sono ammessi progetti di costruzione che soddisfano i presupposti per un'autorizzazione d'eccezione per edifici ed impianti al di fuori delle zone edificabili (art. 41 cpv. 2 LPTC). b) Ai sensi dell'art. 24 LPT, in deroga all'articolo 22 cpv. 2 lett. a LPT, possono essere rilasciate autorizzazioni per la costruzione o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti, se: la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile (lett. a) e non vi si

- 7 - oppongono interessi preponderanti (lett. b). Alla realizzazione del requisito dell'ubicazione vincolata (art. 24 lett. a LPT) la giurisprudenza pone presupposti severi, esigendo segnatamente che sia necessario costruire l'edificio o l'impianto in quel preciso luogo e nelle dimensioni progettate per motivi tecnici o inerenti al suo esercizio o per la natura del terreno; il vincolo può anche essere negativo, imposto cioè dall'esclusione di ogni altra ubicazione, ma motivi puramente finanziari, personali o di comodità non sono sufficienti (DTF 129 II 63 cons. 3.1, 124 II 252 cons. 4a). In conformità alla prassi del Tribunale federale, per progetti riguardanti casette di vacanza un'autorizzazione per costruzioni ad ubicazione vincolata giusta l'art. 24 LPT è esclusa (DTF 124 II 252 cons. 4a

113 Ib 219 cons. 3). Nello stesso senso si è espressa anche la prassi del Tribunale amministrativo (PTA 1985 no. 28; 1984 no. 38, 1982 no. 32; 1981 no. 46 e sentenza del Tribunale amministrativo R 08 73 del 9 dicembre 2008). In principio, tali insediamenti vanno edificati nelle zone edificabili e non fuori da queste. Non esiste nell'evenienza un bisogno oggettivamente fondato per l'erezione di una costruzione in un determinato luogo, dopo che è incontestato che il ricorrente non abbia un'azienda agricola, non si dedichi all'agricoltura e non abbia neppure affittato parte della superficie prativa ad un contadino con azienda agricola riconosciuta. c) L'autorizzazione richiesta non può neppure essere rilasciata ai sensi dell'art. 24a LPT, che contempla i cambiamenti di destinazione senza lavori di trasformazione, in quanto il progetto prevede degli imponenti interventi edilizi per la nuova conformazione interna dei locali e l'innalzamento del tetto. Non disponendo l'istante neppure di un'azienda agricola accessoria, anche un permesso giusta l'art. 24b LPT non è proponibile.

- 8 - d) Ai sensi dell'art. 24c LPT, fuori dalle zone edificabili, gli edifici e impianti utilizzabili in base alla loro destinazione, ma non più conformi alla destinazione della zona, sono in principio protetti nella loro situazione di fatto (cpv. 1). Tali edifici possono essere rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o ricostruiti, purché siano stati eretti o modificati legalmente (cpv. 2). In ogni caso è fatta salva la compatibilità con le importanti esigenze della pianificazione territoriale (cpv. 5). L'art. 24c LPT non si applica alle costruzioni che sono divenute contrarie alla zona di utilizzazione in seguito ad una modifica della sola situazione di fatto, come per esempio l'abbandono dell'attività agricola (DTF 129 II 396 cons. 4.2.1; PETER KARLEN, Die Ausnahmebewilligung nach Art. 24-24d RPG, System der neuen Regelung, in: ZBl 102/2001 pag. 297). Per questo la possibilità di trasformare delle costruzioni che erano utilizzate a scopo agricolo al momento della modifica del diritto (il 1. luglio 1972, data dell'entrata in vigore della legge federale sulla protezione delle acque mediante la quale veniva operata la distinzione tra zona edilizia e zona non edificabile) e la cui destinazione agricola è stata abbandonata in seguito non si valuta in base dell'art. 24c LPT (sentenza del Tribunale federale 1A.20/2005 del 4 agosto 2005). Alla luce di tali presupposti, anche l'art. 24c LPT non è nell'evenienza applicabile, in quanto la stalla fienile è rimasta tale anche dopo il 1972 e la sua utilizzazione anche in seguito è stata essenzialmente agricola. e) L'istante insiste sul fatto che la costruzione non fosse solo una stalla con fienile, ma che servisse anche da modesto alloggio per le persone. Per il Tribunale amministrativo, come del resto risulta dalla documentazione fotografica agli atti allegata dall'UST e come si è potuto vedere in sede di sopralluogo, un'utilizzazione a scopo abitativo della costruzione non ha potuto essere comprovata. Nell'annesso alla costruzione principale, il cui basso tetto in lamiera e le assi in legno che formano le due pareti

- 9 - perimetrali non danno propriamente un carattere abitabile, manca qualsiasi indizio sull'esistenza di un focolare, di un comignolo o di qualsiasi attrezzatura domestica che possa richiamare la pretesa vivibilità dell'impianto. Da quanto è emerso dalla visita sul posto, l'annesso alla stalla/fienile è un modestissimo ripostiglio senza alcun'altra pretesa. Ma anche la parte superiore della costruzione principale manca di finestre domestiche, mentre vi sono solo lungo la parete rivolta a valle due delle tipiche fessure larghe poche decine di centimetri per arieggiare il fienile. Nulla dei serramenti, del carattere della costruzione o delle attrezzature sul posto potrebbero attestare o richiamare un'utilizzazione a scopo abitativo della struttura. In questo senso giustamente lo stabile principale è stato qualificato

come stalla/fienile e l'annesso quale ripostiglio, senza alcuna possibilità di scopo abitativo. Per questo, come si è visto nel considerando che precede, la concessione di un permesso per una trasformazione ai sensi dell'art. 24c LPT non è proponibile.

E. 4

a) A prescindere dall'esistenza di un diritto alla trasformazione in casa di vacanza dello stabile agricolo in oggetto, l'istante chiede di essere posto al beneficio dello stesso trattamento che da decenni è stato riservato a chi nella zona dei monti ha voluto trasformare, rinnovare, ricostruire o costruire praticamente da nuovo delle case di vacanza. Fino alla revisione totale della pianificazione locale nel 2008, la zona dei monti era una zona di conservazione nell'ambito della quale era possibile utilizzare gli edifici esistenti anche a scopo di vacanza (art. 24 cpv. 2 lett. c del regolamento edilizio [RE]). Per l'istante tale regolamentazione sarebbe stata in disaccordo sia con il diritto cantonale che con quello federale e l'autorità cantonale non sarebbe intervenuta prontamente per ripristinare lo stato di diritto. Considerata la dimensione del fenomeno, che sarebbe perdurato dal 1991 al 2008, anche l'istante avrebbe diritto allo stesso trattamento.

- 10 - b) In principio, non esiste un diritto alla parità di trattamento nell'illegalità (DTF 126 V 392 cons. 6a; 124 IV 47 cons. 2c, 122 II 451; 116 Ia 140), in quanto il principio della supremazia della legge è reputato prevalere su quello dell'uguaglianza di trattamento (SJZ 100 {2004} no. 18. pag. 442; DTF 117 Ib 266 cons. 3f, 414 cons. 8c, 112 Ib 387 cons. 6). Il fatto che la legge non sia stata in altri casi rispettata non accorda ancora al cittadino il diritto di essere posto parimenti al beneficio di un regime illegale. Questo vale però solo se la pratica illegale è riferita ad un caso o ad alcuni casi isolati. Per contro, se l'autorità - secondo una prassi costante (DTF 132 II 485 cons. 8.6 pag. 510) - rifiuta di scostarsi in altre situazioni che comportano lo stesso stato di fatto dalla propria pratica illegale, il privato ha il diritto di pretendere di essere posto al beneficio della prassi illegale alla stessa stregua degli altri (DTF 136 I 78 cons. 5.6, 127 I 2 cons. 3a, 123 II 253 cons. 3c e 115 Ia 83 cons. 2 e sentenza del Tribunale federale 1C_398/2011 del 7 marzo 2012 cons. 3.6). In tali casi il principio della parità di trattamento è reputato prevalere su quello della legalità (DTF 122 II 451 cons. 4a e 112 Ib 387 cons. 6). Se l'autorità non si esprime su quella che sarà la prassi futura, vi è da presumere che in futuro si atterrà alla normativa legale (DTF 122 II 452 cons. 4a e riferimenti). c) Qualora un'autorità esplicitamente riconosca l'illegittimità di una determinata prassi anteriore e affermi chiaramente di volersi in futuro conformare alla legge, il principio dell'uguaglianza di trattamento deve cedere il passo a quello della legalità (DTF 131 V 9 cons. 3.7 pag. 20; 127 I 1 cons. 3a pag. 2 seg.; 126 V 390 cons. 6a pag. 392; 122 II 446 cons. 4a pag. 451, con riferimenti di giurisprudenza e dottrina).

E. 5

a) Nell'evenienza concreta non è posto in dubbio che sotto l'egida della precedente pianificazione locale nella zona dei monti siano state rilasciate innumerevoli autorizzazioni per la modifica di edifici esistenti anche a

- 11 - carattere agricolo in case di vacanza giusta quanto previsto all'art. 24 cpv. 2 lett. c RE. Non trova pertanto accoglienza la richiesta del ricorrente concernente l'edizione delle relative licenze di costruzione, non essendo tale questione nemmeno contestata. Sulla pretesa illecità di simili interventi non spetta a questo Giudice decidere in questa sede. Tantomeno può essere compito del Tribunale amministrativo far opera di vigilanza sulla pretesa passività dell'autorità cantonale. Il ricorrente cerca poi di trarre argomenti a suo

favore dal fatto che il fenomeno avrebbe assunto una dimensione inaudita. Come però si è detto in precedenza, è propriamente solo una violazione sistematica della legge che permetterebbe di potersi appellare alla parità di trattamento nell'illegalità e non il caso unico o alcuni casi isolati. Nell'evenienza in oggetto però, l'appello alla parità di trattamento nell'illegalità è destinato all'insuccesso già a seguito della successiva modifica della normativa comunale. Infatti, alla presente fattispecie è applicabile il nuovo diritto e quindi non può più trovare applicazione il controverso art. 24 RE. Alla luce della nuova normativa comunale, che non conosce la possibilità (lecita o illecita che fosse stata) di trasformare l'edificio in casa di vacanza, non è dato sapere a quale titolo l'istante possa riferirsi alle licenze rilasciate sotto l'egida del vecchio diritto per dedurre diritti a suo favore. b) In considerazione di quanto precede è allora evidente che l'istante può appellarsi alla parità di trattamento nell'illegalità solo qualora lo stesso regime legale, cioè quello attuale, fosse stato nella medesima situazione applicato diversamente. L'edizione delle licenze edilizie rilasciate dopo il 23 aprile 2008 escludono questa possibilità. Va previamente precisato che le licenze rilasciate dall'autorità comunale riguardano le stesse procedure di quelle oggetto dell'autorizzazione cantonale, anche se l'istante insiste che non sia così. La sola eccezione (procedimento no. 2010-0949) era riferita ad un caso ancora pendente presso questo

- 12 - Giudice, che l'autorità cantonale non evocava propriamente per questo motivo (tale procedimento riguardava però il rilascio di un'autorizzazione per la sostituzione del tetto e altri lavori a un edificio già trasformato in casa di vacanza nel 1974 con la debita licenza edilizia). Contrariamente a quanto pretende l'istante, dall'aprile 2008 in poi non sono quindi più state rilasciate licenze edilizie da parte della sola autorità comunale. Evidentemente senza rilievo per questo procedimento sono le autorizzazioni rilasciate per la sistemazione di accessi al bosco o agricoli, la costruzione di una tettoia per proteggere animali o i mezzi agricoli o la sistemazione di un fienile e di un posteggio, non essendo tali fattispecie paragonabili a quella qui in discussione. Come riconosciuto anche dal ricorrente stesso, di permessi per la trasformazione di stalle in unità abitative dal 2008 l'UST ne ha evase due e ambedue in senso negativo (vedi la procedura no. 2013-0333 e il procedimento no. 2008-1215 e 0749 concernente lo stesso oggetto). Ma anche dai permessi rilasciati per la riattazione o dei modesti interventi edilizi su stabili esistenti l'istante non può dedurre alcunché a suo favore, come del resto neppure pretende. Dette autorizzazioni riguardano infatti delle modifiche ad edifici esistenti e che erano stati autorizzati sotto l'egida del vecchio diritto. In un caso, alla casa d'abitazione esistente era stato accordato il permesso di allacciarsi alla canalizzazione (procedimento no. 2010-0121). Negli altri casi al petente era stato concesso di rifare il tetto della baita di vacanza (no. 2012-0041), di ampliare la casetta di vacanza (no. 2012-0587), di sistemare un fienile (no. 2012-1144), di sistemare internamente una casa di vacanza (no. 2013-0334) e di ricostruire la cascina di vacanza dopo la sua parziale distruzione (no. 2009-0903). In questo senso nessuno dei permessi rilasciati riguarda la possibilità di trasformare una stalla fienile in casa di vacanza come pretende di fare il ricorrente. Non vi sono pertanto esempi a conferma di una disparità di trattamento sotto l'egida della nuova pianificazione locale.

- 13 -

- 14 -

E. 6

Sia il comune che il ricorrente chiedono che nell'ambito del presente procedimento venga chiamato in causa anche l'ufficio federale della pianificazione territoriale. Visto l'esito del presente ricorso, non è dato sapere quale dovrebbe essere lo scopo di una tale richiesta, anche considerato che tutte le decisioni del Tribunale amministrativo che non riguardano licenze edilizie rilasciate in zona edilizia vanno comunicate anche a detto ufficio che ha diritto di impugnarle al Tribunale federale. Per il resto, se lo scopo di tale richiesta dovesse essere quello di comprovare i pretesi abusi perpetrati in zona monti sotto l'egida del previgente ordinamento e dell'allora municipalità sia il ricorrente che il comune non hanno alcun diritto a chiedere quanto richiesto nell'ambito del presente procedimento. Il comune perché deve lasciarsi opporre il proprio operato (vedi anche la sentenza del Tribunale federale 1C_154/2011 del 9 maggio 2011 cons. 2.4) e il ricorrente mancando della necessaria legittimazione, non potendo trarre alcun tornaconto per il rilascio della richiesta autorizzazione da una simile pretesa. Infatti, se l'ufficio federale della pianificazione territoriale dovesse prendere posizione sul preteso scempio compiuto durante gli ultimi 30 anni, è difficile immaginare che esso possa di conseguenza accogliere positivamente la richiesta dell'istante e quindi permettere che si ricada in una situazione di illegalità, quando dal 2008 in poi le autorizzazioni sarebbero ossequiose del nuovo diritto comunale, cantonale e federale in materia di pianificazione.

E. 7

In conclusione la decisione di rifiutare il rilascio dell'autorizzazione a trasformare l'edificio rurale in casa di vacanza merita in questa sede conferma e il ricorso deve essere respinto. Per le spese fa stato l'art. 73 cpv. 1 della legge sulla giustizia amministrativa (LGA; CS 370.100) giusta il quale nella procedura di ricorso la parte soccombente deve di regola assumersi le spese. Per le ripetibili, l'art. 78 LGA prevede che la parte soccombente venga di regola obbligata a rimborsare alla parte vincente

- 15 - tutte le spese necessarie causate dalla procedura (cpv. 1). Al cantone e al comune ai quali sono affidati compiti di diritto pubblico non vengono di regola assegnate ripetibili, se vincono la causa nell'esercizio delle loro attribuzioni ufficiali (cpv. 2). L'esito della controversia giustifica pertanto l'accollamento dei costi occasionati dal presente procedimento al ricorrente, mentre il comune e il cantone non hanno diritto a ripetibili. Il Tribunale decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. Vengono prelevate - una tassa di Stato di fr. 4'000.-- - e le spese di cancelleria di fr. 364.-- totale fr. 4'364.-- il cui importo sarà versato da A._____, entro trenta giorni dalla notifica della presente decisione all'Amministrazione delle finanze del Cantone dei Grigioni, Coira. 3. [Vie di diritto] 4. [Comunicazioni]

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.