

GR_GERICHTE R 2013 239 vom 19. August 2014

GR Gerichte, 2014-08-19, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2013_239

FR: GR_GERICHTE R 2013 239 du 19 août 2014

IT: GR_GERICHTE R 2013 239 del 19 agosto 2014

Regeste

domanda di costruzione | Baurecht

Erwägungen

E. 1

Ai sensi dell'art. 50 della legge sulla giustizia amministrativa (LGA; CSC 370.100), è legittimato al ricorso chiunque risulti colpito dalla decisione contestata e goda di un interesse tutelabile alla sua abrogazione o modifica. Secondo la costante prassi dei Tribunali federale e amministrativo, la legittimazione al ricorso (in passato art. 52 della precedente legge sul Tribunale amministrativo; LTA), viene riconosciuta quando il cittadino, colpito da una decisione, comprova un interesse, anche se meramente di fatto, all'abrogazione o modifica della disposizione stessa. In ogni caso, l'interessato deve sempre ancora essere toccato dalla decisione in maniera tale da rendere concreto l'interesse al giudizio nel merito della pratica. Detto interesse deve rivestire l'intensità tale da poter essere giudicato quale personale e quindi superiore a quello della collettività. Colui che intende impugnare una decisione amministrativa deve quindi dimostrare che, nel caso della mancata abrogazione o modifica della stessa, egli sarebbe soggetto a degli effettivi svantaggi. Di conseguenza, detto interesse, e contrario, implica la salvaguardia di una situazione di fatto a vantaggio del ricorrente, perseguibile tramite la contestazione ricorsuale di un cambiamento che comporterebbe degli svantaggi materiali o ideali (DTF 122 II 369, 121 II 361, 120 Ib 487). Tale prassi

- 16 - permette quindi di differenziare il ricorso di diritto amministrativo dal gravame popolare che continua ad essere inammissibile. Inoltre, l'interesse, di regola, deve essere attuale, con la conseguenza che la decisione giudiziaria deve risultare atta ad incidere sulla situazione legale o di fatto del ricorrente, così da evitare delle pratiche dal mero carattere accademico volte unicamente a chiarire una situazione legale astratta (DTF 120 Ib 308). Spetta al ricorrente motivare al Tribunale la propria legittimazione illustrando, a mano della fattispecie concreta, i motivi per i quali egli sarebbe colpito in misura maggiore a quella della collettività nonché gli svantaggi legali o di fatto che comporta nei suoi confronti la decisione stessa. Nel campo del diritto edilizio al fine di riconoscere la prerogativa dell'interesse tutelabile e quindi della legittimazione a stare in causa costituisce criterio importante quello della distanza fra il fondo del vicino che solleva le proprie contestazioni e il fondo oggetto della domanda edilizia. Fra l'altro, il Tribunale federale, nella propria sentenza 121 II 174, ha riassunto la prassi al riguardo dell'art. 103 lett. a OG riconoscendo la legittimazione nel caso di distanze di 45 metri, rispettivamente di 70 metri e di 120 metri fra il fondo del ricorrente e quello interessato dall'intervento edilizio. Nella pratica in giudizio appare quindi data la legittimazione a stare in causa perlomeno per i 4 oppositori che si sono pure espressi in sede di Tribunale amministrativo. Peraltro i ricorrenti non

sollevano alcuna contestazione in merito alla legittimazione degli oppositori, anzi, nello scritto di ricorso del 4 dicembre 2013, citano quali convenuti ben 61 proprietari, oppositori in sede di procedura davanti all'autorità comunale. Appare pure incontestabile e incontestata la legittimazione attiva al ricorso di A. _____ e dell'Associazione B. _____ colpiti direttamente dalla decisione edilizia da loro impugnata davanti al Tribunale amministrativo.

- 17 -

E. 2

Sotto l'aspetto formale della procedura di assunzione delle prove giova premettere che il tribunale amministrativo non ha ritenuto necessario ai fini del giudizio esperire il sopralluogo postulato dai ricorrenti. Dopo aver esaminato la pratica e quindi focalizzato l'oggetto del contenzioso i giudici amministrativi hanno concluso come il quesito da giudicare, determinante per l'esito del ricorso, rivesta mero carattere giuridico per cui il sopralluogo non avrebbe potuto incidere sul giudizio della corte. In effetti la problematica che caratterizza la pratica è costituita dall'accertamento sulla conformità o meno ai disposti della LE, che reggono l'edificazione e le attività esercitabili nella zona nucleo, del centro di terapia stazionaria per tossicodipendenti che i ricorrenti intendono gestire sulla particella no. 1105. L'ulteriore quesito subordinato è quello relativo all'accertamento della conformità o meno del rifiuto di approvazione della domanda in relazione al parcheggio ubicato sulla particella no. 1052 sita urbanisticamente nel rimanente territorio comunale nel perimetro della zona di pericolo elevato. Anche il giudizio al riguardo di tale quesito riveste un mero carattere giuridico per cui l'esito di un sopralluogo non sarebbe atto ad incidere sulla decisione. La pratica può quindi essere giudicata con piena cognizione di causa sulla base degli atti presentati dalle parti in virtù del doppio scambio di scritti. Il Tribunale amministrativo considera come, malgrado la rinuncia all'espletamento del sopralluogo chiesto dai ricorrenti, il principio fondamentale del diritto di essere sentite delle parti, che deriva direttamente dall'art. 29 cpv. 2 Cost., sia salvaguardato e che l'equità del procedimento sia quindi garantita.

E. 3

Con decisione del 1. febbraio 2010 il Municipio X. _____ ha sancito, in applicazione dell'art. 21 LPTC, la zona di pianificazione per le zone di T. _____ e Y. _____ e per la durata di 2 anni.

- 18 - Tenor l'art. 21 cpv. 2 LPTC nella zona di pianificazione non può essere intrapreso nulla che possa ostacolare o contrastare la nuova pianificazione. In particolare progetti di costruzione possono essere autorizzati se non sono in contrasto né con le pianificazioni e prescrizioni passate in giudicato né con quelle nuove previste. In sostanza quindi, durante il periodo della zona di pianificazione, possono essere approvati unicamente i progetti conformi sia al diritto urbanistico vigente che a quello previsto e perseguito con la revisione della pianificazione. La domanda edilizia in giudizio è stata presentata formalmente al Municipio del comune convenuto il 25 gennaio 2012, cioè durante il periodo di zona di pianificazione conclusasi con l'approvazione della revisione da parte dell'assemblea comunale del 12 marzo 2012, oggetto di pubblicazione del 20 marzo 2012 e di approvazione da parte del Governo cantonale del 17 dicembre 2013 con conseguente pubblicazione sul Foglio Ufficiale del Cantone dei Grigioni del 16.01.2014. Come correttamente esposto dal comune convenuto, in mancanza di norme intertemporali

dettagliate, in sede di ricorso la pratica deve essere giudicata applicando il diritto in vigore al momento del rilascio della licenza edilizia. Modifiche di diritto che intervengono durante la procedura di ricorso non vanno considerate, ad eccezione di quelle norme per le quali esiste un manifesto interesse pubblico superiore all'applicazione immediata. Ai sensi dell'art. 89 nLE, in conformità a quanto disposto dall'art. 49 cpv. 1 LPTC, la revisione della pianificazione entra in vigore ed è quindi applicabile con l'approvazione del Governo, nel caso concreto quindi l'applicabilità della nLE risale al 17 dicembre 2013. Da parte sua l'art. 89 cpv. 2 della nLE prevede l'applicabilità della stessa a tutte le domande di costruzione e alle pianificazioni non ancora approvate o autorizzate al momento dell'entrata in vigore di detta legge edilizia.

- 19 - Il comune convenuto ha emanato la decisione impugnata in sede di Tribunale amministrativo il 21 ottobre 2013 con notifica del 28 ottobre seguente cioè prima dell'entrata in vigore della revisione della pianificazione locale applicando correttamente la LE all'epoca vigente. Il Tribunale amministrativo giudica quindi la pratica esaminando la corretta applicazione del diritto in vigore al momento del rilascio della licenza edilizia contestata senza tenere conto di modifiche del diritto sopravvenute in seguito al rilascio della licenza ad eccezione di quelle norme per le quali esiste un manifesto interesse pubblico superiore all'applicazione immediata (DTF 139 II 263, cons. 6). Per quanto concerne le disposizioni della LE riguardanti i requisiti della zona nucleo (art. 43 vLE e art. 23 nLE) come pure le disposizioni sull'obbligo dei posteggi (art. 87 vLE e art. 72 nLE) la revisione pianificatoria non ha apportato modifiche sostanziali che possano imporre l'applicazione della nuova normativa da parte dell'istanza di ricorso. In relazione al piano delle zone bisogna invece tenere conto che la revisione, entrata in vigore dopo il rilascio della licenza edilizia, fra l'altro, ha modificato il perimetro della zona di pericolo in località Y._____ inglobando l'intera particella no. 1052, sulla quale sono previsti i parcheggi dei ricorrenti, in zona di pericolo elevato 1. Tenendo conto del fine di interesse pubblico perseguito dalle limitazioni che caratterizzano la zona di pericolo 1 che è quello di salvaguardare l'incolumità di persone e animali (art. 38 cpv. 1 e 2 LPTC), il Tribunale amministrativo, in tale contesto, giudica la pratica tenendo conto della modifica del piano delle zone contemplata dalla revisione della pianificazione entrata in vigore dopo l'emanazione della decisione comunale in giudizio.

E. 4

a) Come risulta dagli atti i ricorrenti intendono ristrutturare il vecchio ristorante-albergo e l'edificio annesso, siti sulla particella no. 1105 in zona nucleo, in località Y._____ sul territorio del Comune X._____, e quindi

- 20 - adibire gli immobili a centro terapeutico per il ricovero stazionario di donne e uomini maggiorenni che, tramite terapia di lunga o corta durata, perseguono una vita futura libera da dipendenze. Secondo le indicazioni contenute nel concetto presentato dall'Associazione B._____ all'autorità comunale e secondo quanto esposto dai ricorrenti nel proprio gravame il centro sarebbe orientato al ricovero e alla cura delle seguenti categorie di pazienti: - persone che, dopo aver terminato il periodo di disintossicazione fisica, perseguono la reintegrazione sociale e professionale, - persone che si trovano in un programma di trattamento sostitutivo (metadone/subutex) e che perseguono una vita futura orientata all'astinenza, - persone che chiedono di svolgere una misura stazionaria in alternativa alla detenzione, - persone che, assistite pedagogicamente, intendono assolvere un processo educativo assieme agli altri ospiti dell'istituto. Tramite la decisione impugnata il comune ha

negato la licenza edilizia in quanto, a suo giudizio, la trasformazione dell'edificio in centro terapeutico per tossicodipendenti adibito altresì ad ospitare tossicodipendenti internati in alternativa alla detenzione non sarebbe conforme alla destinazione della zona nucleo prescritta dall'art. 43 vLE. b) Ai sensi dell'art. 43 vLE la zona nucleo comprende la parte tradizionale del comune costituita da edifici e spazi, pubblici e privati con particolare valore architettonico e storico-ambientale. In zona nucleo sono concesse riattazioni, trasformazioni, ampliamenti e ricostruzioni purché siano rispettate le altezze, le volumetrie, le forme, le pendenze, l'orientamento come pure le aperture, i materiali e le caratteristiche architettoniche e ambientali degli edifici esistenti e circostanti. Nuove costruzioni sono ammesse solo nel caso in cui non pregiudicano le caratteristiche

- 21 - architettoniche e ambientali del nucleo. L'art. 23 nLE esprime, in sostanza, lo stesso concetto precisando come le costruzioni a scopo commerciale e le aziende artigianali siano ammesse a condizione che non compromettano un sano abitare. Il giudizio del Tribunale amministrativo deve essere emanato nel rispetto di quanto sancito dall'art. 50 cpv. 1 della Costituzione del Cantone dei Grigioni (CostC; CSC 110.100) per il quale l'autonomia comunale deve essere garantita nella misura prevista dal diritto cantonale. Secondo la giurisprudenza i comuni sono autonomi in materia locale se il diritto cantonale non regola la stessa in maniera esaustiva ma lascia la competenza, totale o parziale, di regolamentazione al comune stesso garantendogli quindi un potere decisionale relativamente ampio. La sfera di autonomia comunale garantita, dipendentemente dal diritto superiore, può consistere nell'emanazione e nell'applicazione di proprie disposizioni comunali come pure nel potere discrezionale adeguato nell'applicazione del diritto cantonale o federale. L'art. 65 cpv. 1 CostC garantisce l'autonomia dei comuni entro i limiti del diritto cantonale. Per quanto concerne il contenzioso in giudizio sulla conformità alla zona del genere di sfruttamento di un edificio, l'autonomia comunale scaturisce dalla Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (LPTC; CSC 301.100) il cui art. 3 cpv. 1 assegna il compito della pianificazione locale ai comuni che devono adempiere autonomamente allo stesso nel quadro del diritto di rango superiore. La stessa LPTC, tramite gli artt. 19 e segg., pone dei requisiti minimi alla pianificazione locale. Infine l'art. 85 cpv. 2 LPTC demanda alla competente autorità comunale il compito di approvare o respingere le domande di licenza edilizia. c) Oggetto del contendere è l'interpretazione del concetto di "rispetto delle caratteristiche architettoniche e ambientali degli edifici esistenti e

- 22 - circostanti" nel contesto del cambiamento di destinazione di un complesso da albergo-ristorante in centro stazionario di terapia assistita per pazienti appena usciti dalla disintossicazione fisica, per pazienti sottoposti a un programma di trattamento sostitutivo, per persone internate in sostituzione alla detenzione e per persone che intendono assolvere, assistite pedagogicamente, un processo educativo assieme agli altri ospiti dell'istituto. Nell'ambito del processo di interpretazione di un concetto generico, quale quello del rispetto delle caratteristiche architettoniche e ambientali della zona nucleo, il Tribunale amministrativo è tenuto a rispettare l'ampio margine di autonomia comunale in materia e può quindi censurare l'autorità convenuta solo in caso di palese arbitrio (DTF 136 I 395; 119 Ia 214). I ricorrenti perorano la conformità alla zona nucleo dell'istituto terapeutico gestito dall'associazione ricorrente, volto ad ospitare prioritariamente persone che perseguono una vita libera da dipendenze e solo in via eccezionale pazienti sottoposti a un programma di sostituzione o tossicodipendenti internati in alternativa alla detenzione. Le precedenti esperienze negative in Ticino sarebbero state ingigantite dal comune e, in ogni

caso, la struttura a Y._____ sarebbe caratterizzata da un concetto completamente diverso da quella di Z._____ e non prevedrebbe il ricovero di minorenni. Tale struttura non sarebbe quindi atta a generare delle immissioni immateriali o ideali di tale portata da collidere con il carattere della zona nucleo circostante. Fra l'altro, la località di Y._____, attraversata dalle strade cantonale e nazionale e quindi già soggetta a considerevoli immissioni materiali, non costituirebbe un vero e proprio nucleo bensì sarebbe composta da più agglomerati di case distanti uno dall'altro. Secondo i convenuti la trasformazione dell'edificio alberghiero in centro terapeutico per tossicodipendenti, compresi quelli rei di aver commesso

- 23 - dei crimini, colliderebbe palesemente con la tradizione turistica e con il carattere squisitamente abitativo della frazione di Y._____ che ne verrebbe snaturata. Come risulta da quanto esposto in precedenza la licenza edilizia è stata negata per la mancata conformità alla zona del progetto di trasformazione a causa delle immissioni immateriali o ideali che deriverebbero dalla gestione dell'istituto in oggetto. Il Tribunale federale, nelle proprie sentenze 136 Ia 395 e 1C_262/2007, ha definito come segue il concetto di immissioni immateriali o ideali: "Immaterielle oder ideelle Immissionen sind Einwirkungen, die das seelische Empfinden verletzen bzw. unangenehme psychische Eindrücke erwecken. Wenn ein Betrieb zur Folge hat, dass die Umgebung unsicher, unästhetisch oder sonst wie unerfreulich wirkt, so kann dies die Attraktivität einer Gegend für Geschäfte und Wohnungen beeinträchtigen. Dabei liegt es im Wesen des Immissionsrechts, dass es nicht anders geregelt werden kann als mit dem weiten Begriff der übermässigen Einwirkung. In jedem konkreten Fall muss festgestellt werden, was anhand der gegebenen Umstände als übermässige Einwirkung anzusehen ist." Alla luce della prassi e della giurisprudenza illustrate, il Tribunale amministrativo non può che concludere come la decisione del comune convenuto che considera il cambiamento di destinazione del vecchio albergo-ristorante, pur nell'ottica del concetto di gestione esposto dai ricorrenti, quale non conforme alla zona nucleo, non possa essere considerata arbitraria e quindi sia stata emanata nel rispetto dell'ampio potere discrezionale del comune in materia urbanistica. In effetti, l'istituto di cura destinato al ricovero di ex tossicodipendenti che perseguono la reintegrazione sociale e professionale, di persone che si trovano in un programma di trattamento sostitutivo (metadone/subutex) e di persone ree di crimini che intendono assolvere una misura stazionaria in alternativa alla detenzione può essere considerata una casa di cura in palese collisione con il concetto di destinazione della zona nucleo caratterizzato dall'aspetto turistico abitativo e da attività commerciali

- 24 - orientate al servizio di turisti e residenti. A maggior ragione un istituto destinato anche ad ospitare persone internate per crimini e delitti ai sensi degli artt. 60 e segg. CP può essere considerato un edificio di pubblica utilità che, nel caso concreto, deve essere caratterizzato da severi parametri di sicurezza nonché ubicato in modo da garantire la tutela dei cittadini e la possibilità di un controllo veloce e efficiente da parte degli organi di polizia. Come correttamente evidenziato dai convenuti l'ubicazione del centro terapeutico B._____ a Y._____, in una zona discosta di tutti i servizi di polizia del comune, non permetterebbe all'ente pubblico di esercitare efficacemente l'indispensabile sorveglianza a garanzia di ordine, sicurezza e quiete. d) Questa corte comprende pure come il comune convenuto non abbia potuto tralasciare di tenere conto, anche nell'ottica della futura gestione dell'istituto a Y._____, dei gravi problemi causati dagli ospiti dell'Associazione B._____ nella struttura di Z._____ chiusa nel 2010, come risulta in modo palese dal rapporto informativo della polizia cantonale ticinese del 19 settembre 2009 agli atti. La

relazione dell'Ufficio del servizio sociale cantonale dei Grigioni del 14 marzo 2013 come pure l'autorizzazione alla gestione dell'istituto rilasciata all'Associazione B. _____ dal Dipartimento dell'economia pubblica e socialità dei Grigioni il 16 aprile 2013 non possono essere considerate, ai fini del giudizio, atte a giustificare o supportare la conformità alla zona nucleo dell'attività in questione e non sono quindi rilevanti al fini del giudizio. Il Tribunale amministrativo conclude perciò come, nell'accertare la mancata conformità alla zona nucleo della trasformazione del vecchio albergo in istituto stazionario di cura, rispettivamente dell'esercizio dell'attività prevista dai ricorrenti, il comune convenuto abbia agito nel

- 25 - rispetto della propria autonomia senza incorrere in arbitrio. Il ricorso nel merito deve quindi essere respinto. Questa Corte è dell'avviso che un simile istituto, rispettivamente una simile attività dovrebbero essere ubicate in specifiche zone destinate agli edifici pubblici o alle case di cura come, fra l'altro, nel caso di due comuni nel cantone, che dispongono di specifiche zone di cura destinate a pensioni, convalescenziari, ospedali e alberghi, dove non possono essere realizzate costruzioni di carattere diverso, oppure come generalmente in tanti altri comuni del Canton Grigioni.

E. 5

I 12 posteggi da realizzare, in applicazione dell'art. 87 vLE, secondo la domanda di licenza edilizia presentata dai ricorrenti risultano previsti sulla particella no. 1052 che si trova di fronte alla particella no. 1105, sull'altro lato della strada comunale, ed è ubicata fuori dalla zona edilizia in zona rimanente territorio comunale. In seguito alla revisione della pianificazione locale la particella no. 1052 è stata inserita completamente nella zona di pericolo elevato 1. Come precedentemente considerato, per quanto concerne la realizzazione dei posteggi, la domanda di licenza edilizia deve essere esaminata applicando la vecchia LE in relazione al numero dei posteggi obbligatori tenendo però conto del nuovo piano delle zone in relazione alle limitazioni imposte dall'aggravio di zona di pericolo 1. Ai sensi dell'art. 74 cpv. 1 v.LE il rimanente territorio comunale comprende quelle aree la cui utilizzazione non è ancora stata stabilita in un piano delle zone. Non sono ammessi edifici e impianti che pregiudicano una futura utilizzazione. Restano inoltre riservate le disposizioni del diritto superiore per le costruzioni fuori dalle zone edificabili. La zona di pericolo elevato definisce le aree minacciate da valanghe, frane, cadute di massi, alluvioni o altri fenomeni naturali. Nella zona di pericolo elevato non possono essere costruiti e ampliati edifici

- 26 - destinati a ospitare persone e animali. Gli edifici a ubicazione vincolata che non servono a ospitare persone e animali sono ammessi purché adeguatamente protetti. Secondo i ricorrenti l'area in oggetto sarebbe sempre stata usata quale posteggio per gli utenti del vecchio albergo. L'indicazione del posteggio nei piani della domanda di licenza edilizia sarebbe da intendere meramente quale rinvio al posteggio già esistente, che costituirebbe un diritto acquisito e che verrebbe solo parzialmente asfaltato. I ricorrenti stessi non adducono però alcuna prova a sostegno dell'esistenza del posteggio nel periodo antecedente al 1972 e non producono alcuna licenza edilizia relativa a tale struttura rilasciata durante il periodo seguente a tale data. Alla luce di tale fattispecie l'autorità edilizia del comune convenuto, a giusta ragione, ha negato la licenza edilizia nell'ottica della realizzazione del posteggio, rispettivamente dell'adempimento del dovere di messa a disposizione dei 12 posti auto imposti dall'art. 87 vLE. In ogni caso la realizzazione del posteggio in questione, essendo ubicato fuori dalla zona edificabile, avrebbe dovuto essere oggetto di una domanda di

costruzione EFZ ai sensi degli artt. 42 e segg. OPTC. Alla luce dei presupposti illustrati, il parcheggio in questione, senza un permesso di costruzione EFZ che, vista l'ubicazione della particella no. 1052 in zona di pericolo elevato, difficilmente potrà essere rilasciato, non è perciò realizzabile, rispettivamente utilizzabile a tale scopo. Il comune convenuto quindi, a giusta ragione, ha negato la licenza edilizia pure per il motivo della mancanza di un parcheggio realizzato o realizzabile in ossequio ai presupposti legali.

E. 6

Visto l'esito del ricorso che viene integralmente respinto, le spese procedurali, in applicazione dell'art. 73 cpv. 1 LGA, sono a carico dei ricorrenti che, in applicazione dell'art. 78 cpv. 1 LGA, devono altresì

- 27 - rifondere agli oppositori convenuti, patrocinati da un avvocato, le spese da loro sostenute nella procedura tenor nota d'onorario del legale. Secondo costante prassi del Tribunale amministrativo non vengono riconosciute quali indennizzabili le spese di cancelleria fatturate dall'avvocato, comprese nella tariffa oraria. Nel caso in giudizio le ripetibili riconosciute tenor fattura del legale del 5 giugno 2014 ammontano a fr. 5'434.50 (IVA inclusa). In applicazione dell'art. 78 cpv. 2 LGA il comune convenuto non gode del diritto all'assegnazione di ripetibili. Il Tribunale decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. Vengono prelevate - una tassa di Stato di fr. 3'000.-- - e le spese di cancelleria di fr. 580.-- totale fr. 3'580.-- il cui importo sarà versato, in ragione della metà ciascuno, in solido, da A._____ e dell'Associazione B._____ entro 30 giorni dalla notifica della presente decisione all'Amministrazione delle finanze del Cantone dei Grigioni, Coira. 3. A._____ e l'Associazione B._____ sono tenuti a versare in totale, nella ragione della metà ciascuno e in solido, fr. 5'434.50 (IVA inclusa) a C._____, D._____, E._____ e F._____ e altri convenuti a titolo di ripetibili. 4. [Vie di diritto]

- 28 - 5. [Comunicazioni] Nella misura in cui l'interposto ricorso al Tribunale federale è stato considerato ammissibile, lo stesso è stato respinto in data 30 marzo 2015 (1C_45/2015).

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