

GR_GERICHTE R 2017 33 vom 2. Februar 2018

GR Gerichte, 2018-02-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2017_33

FR: GR_GERICHTE R 2017 33 du 2 février 2018

IT: GR_GERICHTE R 2017 33 del 2 febbraio 2018

Regeste

prolungamento utilizzo impianto (EFZ) | Bauen ausserhalb der Bauzonen

Erwägungen

E. 1

Formalmente, la controversia verte già sulla questione di sapere se il provvedimento impugnato costituisca una decisione impugnabile o se invece esprima solo una dichiarazione d'intenti, senza conseguenze per le parti e quindi non suscettibile di recare pregiudizio agli insorgenti. Qualora tale censura dovesse rivelarsi corretta, non sarà necessario dilungarsi oltre sulla parimenti controversa legittimazione al ricorso degli istanti.

E. 2

a) Giusta l'art. 49 cpv. 1 lett. a della legge sulla giustizia amministrativa (LGA; CSC 370.100) il Tribunale amministrativo giudica i ricorsi contro decisioni dei comuni, di altri enti e degli istituti indipendenti di diritto

- 8 - cantonale, che non siano suscettibili di impugnazione presso un'altra istanza o non siano definitive secondo il diritto cantonale o federale. Conformemente alla giurisprudenza infatti, non ogni atto in cui si manifesta l'imperio statale in un caso concreto è una decisione secondo la norma appena citata: per tale vale soltanto quell'atto d'imperio che tocca la situazione giuridica del singolo cittadino, costringendolo a fare, omettere o tollerare alcunché, o che regola altrimenti in modo autoritativo - con carattere vincolante e possibilità di esecuzione coercitiva - i suoi rapporti con lo Stato (sentenze del Tribunale amministrativo V 13 6, U 13 84, U 12 56 e vedi anche DTF 128 I 167 cons. 4 e riferimenti).

b) La LGA non definisce cosa vada intesa come decisione, ma si limita a indicare quale debba essere la sua forma, ovvero quella scritta (art. 23 LGA), e il suo contenuto - nel senso che le decisioni devono essere motivate, devono contenere un dispositivo con sentenza e regolamentazione delle spese nonché l'indicazione della possibilità e del termine dell'impugnazione ordinaria (art. 22 LGA). Nella propria prassi, il Tribunale federale ha del resto già applicato questi criteri formali per riconoscere o misconoscere ad uno scritto la qualità di decisione. Nella DTF 134 V 145 cons. 3.2, un provvedimento privo dell'indicazione che si trattasse di una decisione e senza l'istruzione sui rimedi giuridici non era reputato qualificabile quale decisione. Nella sentenza 9C_16/2015 del 18 febbraio 2015 il carattere di decisione veniva negato venendo lo scritto definito quale presa di posizione e non come decisione (cons. 3.2.2). Ma anche l'aspetto materiale può essere importante, nel senso che la decisione amministrativa non va intesa nel senso letterale, ma in quello corrispondente al suo vero significato giuridico (cfr. DTF 132 V 74 cons. 2 e 120 V 497 cons. 1, sentenze del Tribunale federale C 266/03 del 12 marzo 2001 e C 223/99 del 14 febbraio 2000).

E. 3

a) Nell'evenienza, da un punto di vista meramente formale è indiscusso che lo scritto del 6 luglio 2016 non possa essere considerato come decisione di autorizzazione a continuare l'attività svolta non recando alcuna qualifica quanto tale, essendo privo dell'indicazione dei rimedi legali, non essendo stato intimato agli eventuali terzi toccati dal provvedimento, come invece era chiaramente la volontà dell'autorità comunale (vedi protocollo della seduta del Consiglio comunale del 27 giugno 2016 nel quale si legge: "Appena tutti i dettagli saranno stati chiariti la popolazione del posto dovrà essere informata in modo adeguato"), e non contenendo neppure una vera motivazione. Il provvedimento reca in epigrafe la dicitura "Domanda di prolungamento per la lavorazione di inerti e produzione di calcestruzzo" e non quella che invece - nell'accezione pretesa dagli istanti - dovrebbe essere l'autorizzazione o il prolungamento all'esercizio dell'attività. b) Per quanto riguarda il contenuto materiale, la situazione è meno evidente. I ricorrenti ritengono che con la comunicazione 6 luglio 2016 alla ditta convenuta in ricorso fosse stato concesso il prolungamento per la lavorazione di inerti e la produzione di calcestruzzo per cinque anni. Tale scritto era, infatti, da intendersi come risposta alla richiesta della ditta del 19 maggio 2016, domanda con la quale la privata convenuta in ricorso chiedeva all'autorità comunale il permesso di continuare la produzione e la vendita d'inerti per cinque anni, di sistemare la riva del lago come da piano presentato, di richiedere la permuta a pari superfici delle loro particelle con quelle comunali, di spostare l'infrastruttura per la frantumazione secondaria e mantenere quella primaria a F._____. Per il Tribunale amministrativo la tesi di ricorso non si rivela del tutto corretta. Nell'evenienza, lo scritto del 6 luglio all'indirizzo della ditta convenuta in ricorso ha la seguente formulazione: "Facciamo riferimento alla sua lettera del 19 maggio 2016 e con la presente siamo a comunicarle che il Consiglio comunale nella sua riunione del 27 giugno 2016, si è espresso

- 10 - in modo positivo in merito al prolungamento di 5 anni dell'attività di produzione e vendita di calcestruzzo in zona C._____. Inoltre è d'accordo d'intavolare le trattative allo scopo di raggruppare queste attività con l'obiettivo di ridurre l'attuale superficie utilizzata e di ripristinare le rive del lago di X._____ in zona C._____ e H._____. Nelle prossime settimane, sarà quindi nostra premura contattarla per definire un incontro al fine di stabilire tutti i dettagli e procedere con la sistemazione delle particelle coinvolte." c) Letteralmente il fatto di "essersi espresso in modo positivo in merito ad un prolungamento di 5 anni dell'attività" non può essere inteso come una formale autorizzazione a continuare la produzione come vorrebbero i ricorrenti, in quanto la richiesta del 19 maggio 2016 era ben più complessa e includeva molti più aspetti che la semplice autorizzazione a continuare con l'attività. Certo la formulazione non è chiara e inequivocabile come preteso da controparte, anche considerato che la frase successiva inizia con un infelice "Inoltre è d'accordo di intavolare", dando a primo acchito l'impressione che sul punto precedente vi fosse stato un accordo. L'imprecisione del linguaggio impiegato non permette però di concludere al rilascio di una formale decisione di prolungamento dell'attività per 5 anni in quanto una simile "autorizzazione" non è mai stata formalmente concessa. Tale conclusione è del resto supportata dalla decisione municipale 27 giugno 2016 che è a fondamento dello scritto qui impugnato e alla quale la comunicazione faceva espresso riferimento. d) Il provvedimento del 6 luglio 2016 si riferiva espressamente alla seduta del Consiglio comunale del 27 giugno 2016. La decisione presa da detto gremio aveva il tenore seguente: "Il Consiglio comunale

conferma l'intenzione di intavolare la discussione con la B._____ SA in merito alla

- 11 - produzione di calcestruzzo per i prossimi 4-5 anni in zona C._____ a Y._____. Inoltre si segnala che in occasione delle trattative si valuti se la superficie prevista possa venir circoscritta e il frantoio a est (vicino al H._____) possa venir spostato più verso il centro del sito di lavorazione. Qualora la frantumazione primaria non fosse possibile a F._____, questa dovrebbe essere effettuata a G._____ e non a C._____. Appena tutti i dettagli saranno stati chiariti la popolazione del posto dovrà essere informata in modo adeguato. Responsabilità: Podestà e coordinatore per lo sviluppo progetto inerti, signor I._____." Indipendentemente quindi dalla proposta sottoposta al Consiglio comunale e da quanto era stato discusso in dettaglio durante detta riunione, la risoluzione presa era inequivocabile nel senso che una continuazione della produzione entrava transitoriamente in considerazione per l'esecutivo comunale, ma solo a determinate condizioni e che a partire dal momento in cui tali condizioni sarebbero risultate soddisfatte sarebbe stata debitamente informata la popolazione locale. Effettivamente, gli istanti vorrebbero opporsi alla disponibilità di fondo degli organi comunali a cercare una transitoria soluzione sulla continuazione della produzione, senza che sia ancora stato concretamente preso un provvedimento a questo proposito. Dal semplice fatto che l'autorità vedesse positivamente una eventuale temporanea continuazione dell'attività a ben determinate condizioni - visto che in valle la situazione della lavorazione (e anche dell'estrazione) d'inerti non era ancora stata risolta dal profilo pianificatorio - non è ancora deducibile il carattere decisionale della disponibilità dimostrata. e) Determinante al proposito è poi il fatto che anche l'autorità comunale non ritenga di avere mai rilasciato alla ditta convenuta un'autorizzazione alla continuazione dell'attività per i prossimi cinque anni e negli qualsiasi carattere decisionale allo scritto impugnato. In principio, tale affermazione dovrebbe bastare per qualificare lo scritto in oggetto come una semplice

- 12 - comunicazione in vista di discutere la questione della temporanea lavorazione di inerti a ben determinate condizioni e vincoli, fino almeno all'entrata in vigore della nuova pianificazione in zona C._____. Per i ricorrenti invece, il comune avrebbe agito in seguito come se l'autorizzazione fosse stata rilasciata, ciò che supporterebbe la qualità di decisione dello scritto 6 luglio 2016. Anche questa tesi non si palesa corretta. Come già esposto in precedenza, il comune vedeva in modo positivo una transitoria continuazione dell'attività, ma solo a determinate condizioni e tale modo di vedere le cose non rappresenta ancora un'autorizzazione formale. Conseguentemente a quanto deciso dal Consiglio comunale il 27 giugno 2016, l'esecutivo contattava la ditta e informava il parlamento comunale degli esiti di tali abboccamenti. Nel verbale della seduta della Giunta comunale del 29 agosto 2016 si legge che "il Consiglio comunale sostiene la possibilità di proseguire provvisoriamente l'attività di produzione d'inerti e calcestruzzo a C._____ ed ha intavolato delle trattative con la B._____ Sa per migliorare la proposta inoltrata". Da tale formulazione risulta che anche il Consiglio comunale non aveva mai preteso di aver rilasciato un'autorizzazione all'ulteriore esercizio dell'attività. f) Per ovviare a quella che per gli istanti è una insoddisfacente situazione di fatto è data la possibilità di far capo a rimedi giuridici particolari. Giusta l'art. 68 LGA atti o omissioni da parte di autorità amministrative possono essere oggetto del ricorso di vigilanza. Questo rimedio legale straordinario non necessita quindi di una decisione impugnabile e vuole garantire un corretto funzionamento dell'attività anche dei comuni. Nell'evenienza concreta, tramite questo rimedio giuridico gli istanti chiedevano l'emanazione di un ordinamento sostitutivo per la zona di C._____ e di una zona di

pianificazione o che venisse imposto al comune di ordinare misure pianificatorie a protezione di detta zona.

- 13 -

E. 4

a) Anche se al provvedimento impugnato dovesse essere negato il carattere di decisione, per gli istanti si imporrebbe comunque il suo annullamento in quanto la ditta lo avrebbe comunque inteso come un'autorizzazione e potrebbe eventualmente rifarsi ad esso per giustificare il proseguo dell'attività. In principio, non è quanto soggettivamente inteso dai destinatari che è suscettibile di dare o meno carattere di decisione ad un provvedimento, bensì il suo contenuto oggettivo, altrimenti sarebbe il privato a determinare il carattere di decisione o meno di un provvedimento, cosa di per se inammissibile. Nell'evenienza è poi evidente che la ditta convenuta in ricorso non abbia ottenuta alcuna formale autorizzazione alla continuazione dell'attività fino al 2021. Che la stessa pretenda il contrario non stupisce. Malgrado la mancanza di una licenza di costruzione, la ditta ha comunque eretto le infrastrutture che riteneva necessarie. Che quindi la stessa agisca in ottemperanza o in barba all'ottenimento dei permessi richiesti non muta le sorti del giudizio. Già la presente controversia non permette del resto alla ditta di considerare valido un permesso che l'autorità comunale pretende di non averle mai rilasciato. Nell'ottica dell'atteggiamento che vorrà assumere la ditta convenuta in ricorso, gli istanti non sono legittimati a dedurre un loro diritto all'annullamento della pretesa decisione del 6 luglio 2016. b) Basti poi ricordare, che la privata convenuta in ricorso ha discusso ripetutamente le condizioni necessarie al rilascio dell'autorizzazione a proseguire l'attività con i membri dell'autorità comunale e che le trattative sono cessate con l'erezione di impianti senza alcuna licenza di costruzione né da parte dell'autorità comunale né da parte di quella cantonale. Che in tali condizioni la ditta possa in futuro appellarsi ad una pretesa autorizzazione a continuare l'attività è alquanto improbabile già nell'ottica della buona fede. Ma anche se la ditta volesse trarre diritti da

- 14 - una comunicazione come quella del 6 luglio 2016 e appellarsi a sua volta alla protezione della fiducia, gli elementi per farlo farebbero già difetto, non solo in quanto l'autorizzazione non le sarebbe mai stata formalmente rilasciata, ma anche perché quanto dalla ditta intrapreso nell'autunno 2016 senza la necessaria licenza di costruzione è stato fatto a esclusivo rischio e pericolo della committenza. È infatti chiaro che se la ditta avesse svolta la regolare procedura di licenza edilizia sia a livello comunale che cantonale la questione della continuazione o meno dell'attività sarebbe stata presupposto e in ogni caso oggetto delle autorizzazioni edilizie. Dopo l'immediato fermo dei lavori già nel dicembre 2016, la ditta non potrebbe pertanto più appellarsi a considerazioni inerenti al principio della fiducia. Ne risulta che anche in quest'ottica agli istanti non è dato dedurre un interesse all'annullamento di un provvedimento che non riveste carattere di decisione.

E. 5

a) Gli istanti chiedono infine che il Tribunale amministrativo debba accertare che la ditta convenuta in ricorso non possa continuare la propria attività oltre il 2018, in conformità a quanto espresso nel giudizio R 15 81. Per quanto esposto in precedenza, lo scritto 6 luglio 2016 non è una decisione deferibile al Tribunale amministrativo per cui di riflesso anche altre conclusioni di natura sostanziale non possono essere sottoposte a verifica giudiziaria se non fanno parte dell'oggetto impugnato (DTF 132 V 76 cons. 1.1; 131 V 164 cons. 2.1; 125 V 414 cons. 1a). b) Vada comunque precisato che il precedente giudizio R 15 81 riguardava

il rilascio di una licenza edilizia per la sostituzione di un vecchio impianto di betonaggio con uno nuovo e che il rilascio dell'autorizzazione era vincolato alla condizione che entro il 2018 l'impianto venisse smantellato completamente e che le particelle venissero restituite alla zona agricola a spese della richiedente. Giusta la prassi (DTF 142 III 210 cons. 2, 141 III

- 15 - 257 cons. 3.2.1 e 139 III 126 cons. 3.1) solo il dispositivo beneficia della cosa giudicata (DTF 121 III 474 cons. 4a e 116 II 738 cons. 2a). In questo senso le considerazioni fatte dal Tribunale amministrativo in merito all'esercizio dell'attività fino al massimo al 2018 per dei nuovi impianti erano strettamente legate al provvedimento impugnato, giacché allora la licenza era stata rilasciata alla precisa condizione che la produzione non fosse possibile oltre il 2018, sulla base del presupposto che il nuovo ordinamento delle zone sarebbe entro in vigore al massimo entro tale data. Con il semplice annullamento della licenza di costruzione, come allora anche richiesto dai ricorrenti, senza alcun riferimento alle considerazioni di merito del giudizio, il Tribunale amministrativo ha quindi ristabilito la situazione come si presentava prima del rilascio della licenza di costruzione. Altri effetti non possono essere dedotti dal giudizio precedente.

E. 6

luglio 2016 in contrapposizione alla risoluzione del Consiglio comunale avrebbe magari potuto indurre gli istanti in errore. Dopo però che l'esecutivo comunale negava di aver rilasciato alla ditta convenuta qualsivoglia autorizzazione, gli istanti avrebbero potuto desistere dal ricorso anziché insistere sulla qualifica di decisione della comunicazione in oggetto. Non si giustifica allora alcuna eccezione a quanto previsto all'art. 73 cpv. 1 LGA, giusta il quale le spese occasionate dal presente procedimento seguono la soccombenza. Il comune convenuto, che ha agito nell'ambito delle sue funzioni ufficiali, e la ditta convenuta, che non è ricorsa alla collaborazione di un patrocinatore legale, non hanno diritto alle ripetibili in conformità all'art. 78 LGA.

- 16 - Il Tribunale decide: 1. Non si entra nel merito del ricorso. 2. Vengono prelevate - una tassa di Stato di fr. 1'500.-- - e le spese di cancelleria di fr. 352.-- totale fr. 1'852.-- il cui importo sarà versato da A._____, e cointeressati, responsabili in solido, entro trenta giorni dalla notifica della presente decisione all'Amministrazione delle finanze del Cantone dei Grigioni, Coira. 3. Non vengono assegnate ripetibili. 4. [Vie di diritto] 5. [Comunicazioni]

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