

GR_GERICHTE R 2018 24 vom 12. März 2019

GR Gerichte, 2019-03-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2018_24

FR: GR_GERICHTE R 2018 24 du 12 mars 2019

IT: GR_GERICHTE R 2018 24 del 12 marzo 2019

Regeste

opposizione edilizia | Baurecht

Erwägungen

E. 1

La controversia verte sulla liceità del rifiuto opposto all'istante di autorizzare il deposito di materiali e la posa di una gru sulla particella no. 1091.

E. 2

Dal profilo procedurale vengono tra le righe criticati i termini impiegati per l'evasione della domanda di costruzione. Giusta l'art. 46 cpv. 2 dell'ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (OPTC; 801.110), le decisioni edilizie vanno notificate entro due mesi dalla chiusura dell'esposizione pubblica. Per progetti di costruzione con opposizioni il termine per l'evasione è al massimo di tre, e per progetti di costruzione con EIA al massimo di cinque mesi. Nell'evenienza la domanda di fabbrica è stata presentata il 13 luglio 2016 e l'evasione si è conclusa con il rifiuto del 16 marzo 2018. Con questo è evidente che il termine di evasione di cui all'art. 46 cpv. 3 OPTC non è stato ossequiato. Come il Tribunale amministrativo ha già avuto modo di precisare, la norma è una mera prescrizione d'ordine e mira in primo luogo alla salvaguardia degli

- 5 - interessi della committenza (vedi le sentenze R 16 45, R 08 77 e R 08 110).

Considerato che la presente vertenza riguarda essenzialmente una domanda per legittimare un deposito di materiali che si protrae già da anni e per giustificare un ulteriore, l'interesse dell'istante ad una pronta evasione della controversia va comunque relativizzato. In primo luogo è notorio che il comune avesse atteso l'esito di alcune altre procedure per determinare il da farsi (sentenze R 15 70 e R 17 88). Se è vero poi che questo lungo lasso di tempo sia stato caratterizzato da una certa inattività da parte dell'autorità, va pure ricordato che, nel proprio interesse, l'istante non ha sollecitato l'evasione della pratica, volta propriamente anche a legalizzare o meno il deposito di materiale abusivo. A prescindere comunque da quanto precede, la violazione del disposto non ha conseguenze materiali sul rilascio dell'autorizzazione richiesta.

E. 3

Sempre dal profilo formale, l'istante reputa estranei alla presente controversia le situazioni riscontrate sui fondi ni. 1092 e 181. Sul fondo no. 181 sono depositati elementi in ferro (tubi e materiale di scavo), mentre sul fondo no. 1092, sito fuori dalla zona edificabile, sono assemblati dei binari, strutture in ferro e altri materiali. Anche sul fondo no. 1091 qui in discussione si trovano già depositati materiali di ogni genere quali una ventina di container di probabili dimensioni standard (5.90 m x 2.25 m x 2.39 m), macchinari, vari elementi in

ferro, materiale di scavo, legname e, tubi in plastica. Tutti questi depositi non sono mai stati autorizzati. La censura rivolta alla diversa situazione delle altre particelle potrebbe allora rivelarsi corretta qualora la situazione creatasi su detti fondi non avesse alcun nesso con quella che è la situazione qui deferita a giudizio. Nell'evenienza è invece rilevante sapere che le ditte o la ditta a cui fa capo l'istante abbiano a più riprese depositati dei materiali all'aperto su fondi di loro proprietà, o di cui disponevano, senza che tali depositi potessero essere messi in relazione a qualsivoglia attività industriale o artigianale sul fondo, non essendo le particelle ni. 1092 e 181 sopraedificate e quindi votate ad una produzione industriale o artigianale specifica. Tale fatto non

- 6 - è allora completamente estraneo alla presente fattispecie, giacché sostanzialmente all'istante viene rimproverato di voler semplicemente ottenere un'autorizzazione per un deposito di materiali all'aperto in parte già esistente che, come quelli siti sugli altri due fondi (parte dei materiali siti sul fondo no. 181 erano stati spostati sul fondo no. 1091, giusta quanto indicato sulla relazione tecnica del 13 luglio 2016, al punto "Situazione transitoria"), ha poco a che vedere con l'attività industriale o artigianale insediata sul fondo. Va poi precisato che la domanda presentata in data 13 luglio 2016 riguarda materiali metallici riutilizzabili. In realtà il permesso in sanatoria oggetto di questo procedimento era la risposta dell'istante alla richiesta di sgombero (vedi scritto del 3 febbraio 2016) per tutti i materiali già depositati sul posto. La presente vertenza non può pertanto, come pretende l'istante, limitarsi alla questione del deposito di materiali metallici riciclabili. Sul fondo vi sono tubi in plastica, oltre una ventina di container impilati su due file e tutta una serie di materiali vari la cui sorte è propriamente legata alla presente domanda di deposito. 4.1. Secondo l'art. 22 cpv. 2 lett. a della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), l'autorizzazione a costruire edifici o impianti è rilasciata solo se essi sono conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione. In virtù del diritto federale, il compito di differenziare la zona edificabile incombe al diritto cantonale e quindi agli enti pubblici incaricati della pianificazione locale. Spetta quindi alle autorità incaricate di compiti pianificatori stabilire l'utilizzazione dello spazio disponibile all'interno della zona edificabile, secondo i bisogni della collettività. Rientrano in tale facoltà sia la competenza di stabilire l'intensità dell'utilizzazione consentita sia quella di descrivere i tipi di utilizzazione. A questo riguardo, il comune convenuto gode di autonomia tutelabile nell'interpretazione delle norme edilizie comunali (cfr. DTF 128 I 3 cons. 2a e b con riferimenti). All'interno delle zone edificabili sussiste però un diritto al rilascio della licenza edilizia per quanto il progetto di costruzione sia conforme alla zona di utilizzazione e alle altre disposizioni edilizie (sentenze del Tribunale federale

- 7 - 1A.116/2002 del 17 novembre 2003 cons. 4.3, 1A.140/2003 del 18 marzo 2004 cons. 3.3, 1A.136/2003 del 4 novembre 2004 cons. 4.3, 1A.18/2004 del 15 marzo 2005 cons. 4). 4.2. Il fondo che l'istante pretende destinare, per quanto non già avvenuto, a deposito di materiale e sul quale intende erigere la gru è sito in zona industriale. Giusta l'art. 25 della legge edilizia (LE), la zona industriale è suddivisa in "zona industriale 1" e in "zona industriale 2". È permessa la costruzione di edifici destinati alla produzione artigianale e industriale leggera; sono escluse costruzioni a scopo residenziale, fatta eccezione per le abitazioni destinate al personale di sorveglianza necessario (cpv. 1). Eventuali depositi esterni di materiale e mezzi necessari all'attività dell'azienda vanno organizzati in modo ordinato e devono essere autorizzati separatamente dall'autorità edilizia (cpv. 2). La LE non precisa cosa vada inteso per zona artigianale ed in particolare per zona industriale leggera.

Giusta lo schema delle zone di cui all'art. 15 LE, la zona industriale 2 si distingue dalla zona industriale 1 quanto al maggior indice di edificabilità, mentre il grado di sensibilità (GS) è III per ambedue le zone, giusta i disposti dell'ordinanza federale sull'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41), ciò che dovrebbe lasciar presupporre la volontà di non permettere l'insediamento di ditte particolarmente moleste con un GS del IV (da qui la probabile scelta del termine industria leggera). In base alla definizione della zona artigianale e industriale leggera fornita nell'ambito di un precedente procedimento davanti al Tribunale amministrativo, il comune ha posto quale criterio principale, per autorizzare insediamenti nella zona, quello della presenza di un'attività di produzione leggera, nel senso che l'attività produttiva non dovrebbe comportare emissioni particolari (vedi sentenza del Tribunale amministrativo R 15 70 cons. 3a). In detta sentenza, veniva misconosciuta la conformità alla zona di una ditta di pavimentazione stradale, la quale utilizzava gli spazi quale magazzino e quale deposito per macchinari e attrezzi, ma che non poteva comprovare una effettiva produzione sul posto.

- 8 - 4.3. Poiché nell'evenienza l'autorizzazione richiesta riguarda in primo luogo il deposito esterno di materiale è chiaro che lo stesso è per espressa volontà del legislatore comunale ammesso se strettamente legato all'attività artigianale o industriale svolta sul fondo. In altri termini, il deposito esterno di materiale che non può essere relazionato all'attività aziendale svolta in zona industriale può essere negato, fatto confermato dalla espressa necessità prevista dalla LE di richiedere un'autorizzazione separata per tali depositi all'aperto. Con tale normativa, la LE vuole garantire che la zona industriale in parola non venga destinata a semplice deposito di materiali. Decisiva appare allora la questione di sapere se sul fondo no. 1091 venga svolta un'attività industriale o artigianale che possa richiedere l'impiego dei materiali o che si serva delle attrezzature per cui viene chiesta l'autorizzazione al deposito e che in larga misura sono già stati depositati sul posto. 4.4. Per l'istante la domanda di costruzione sarebbe stata stilata in esito ad un abboccamento avvenuto tra sindaco e municipale, da un lato, e committenza, dall'altro. In detta occasione sarebbe stata discussa e definita la futura attività che si sarebbe svolta nel capannone della ditta (realizzazione di macchine e impianti per le gallerie, revisione e pre- assemblaggio nastri trasportatori, manutenzione e assemblaggio di veicoli speciali, revisione e modifica di componenti meccaniche e elettriche di impianti di ventilazione, taglio e punzonatura di rotaie e pre-assemblaggio di traversine) e decisa l'introduzione di una domanda di costruzione per la posa della gru a torre per la movimentazione dei materiali. Il rifiuto del progetto opposto dall'autorità edilizia, la cui composizione nel frattempo sarebbe cambiata, sarebbe quindi contrario alla buona fede. 4.5. Come giustamente addotto dal comune convenuto, anche se alcuni membri dell'autorità edilizia avessero pattuito con l'istante l'introduzione di una licenza di costruzione in vista di una determinata destinazione del

- 9 - fondo, tale accordo preliminare, non documentato che dall'istante, non potrebbe in ogni caso sostituire la licenza edilizia o il permesso richiesto e tantomeno dare all'istante il diritto al rilascio dell'autorizzazione così come postulato. In primo luogo è chiaro che l'autorità preposta al rilascio di una licenza di costruzione e di permessi in materia edilizia è unicamente l'autorità edilizia comunale e non parte dei suoi membri presi individualmente. Questo fatto era del resto ben chiaro anche all'istante come dimostra lo scritto del 26 febbraio 2016 all'attenzione del municipio. In detta richiesta di informazioni, l'istante aspettava un riscontro da parte dell'esecutivo circa la fattibilità del progetto di massima discusso con due dei suoi esponenti. In tali condizioni non è certo dato ritenere che il

rilascio postulato fosse cosa fatta e che pertanto il rifiuto deciso possa in qualche modo contravvenire al principio della buona fede. Da tale cronistoria emerge però che l'attività nel padiglione industriale era più che altro prevista – in relazione al "Deposito materiale abusivo" (vedi scritto del 26 febbraio 2016) – e non effettiva. 5.1. Giusta le allegazioni del comune convenuto sul fondo in oggetto sarebbero insediate due società, senza vera pertinenza con il deposito di materiali richiesto. Per l'istante invece, anche la D._____ SA sarebbe insediata sul fondo e il capannone industriale sarebbe previsto fungere da officina meccanica per l'attività della ditta. Come giustamente precisato dal comune convenuto, sono ufficialmente insediate sul fondo le ditte B._____ SA e la C._____ SA. La D._____ SA, anche se fa capo essenzialmente magari anche alle stesse persone, non è la ditta insediata sul fondo no. 1091. Vada ricordato, che giusta l'art. 10 dell'ordinanza relativa alla legge sui registri degli abitanti e su altri registri delle persone e degli oggetti (ORA; CSC 171.210), vige un obbligo di annuncio anche per attività commerciali. La notifica deve contenere in particolare l'indirizzo dell'attività commerciale e l'indicazione degli spazi necessari per condurre l'attività commerciale. Finora, e l'istante neppure lo pretende, un insediamento esplicito della

- 10 - D._____ SA non ha avuto luogo, pertanto sul fondo in oggetto sono reputate insediate le due ditte sopra indicate. 5.2. Giusta la motivazione adottata per rifiutare l'autorizzazione al deposito richiesta, l'esecutivo indicava la non conformità alla funzione di zona artigianale e industriale leggera delle attività delle due ditte insediate giusta quanto risulterebbe dal loro scopo iscritto a registro di commercio. Per quanto riguarda la polemica sorta tra le parti in merito alla valenza dell'iscrizione a registro di commercio in vista della definizione dell'attività di una determinata ditta, vada in questa sede semplicemente ricordato che è essenzialmente l'effettiva attività svolta dalla ditta sul posto ad essere determinante per stabilire la sua conformità alla zona di utilizzazione e non lo scopo col quale essa risulta iscritta a registro di commercio, anche se solitamente parte di questi scopi (dichiarati e effettivamente esercitati) coincidono (vedi la sentenza del Tribunale amministrativo R 17 88). 5.3. Nell'evenienza in oggetto il comune richiamava lo scopo dichiarato a registro di commercio delle due ditte insediate ufficialmente sul fondo in questione per dimostrare la loro estraneità a dei veri e propri processi produttivi, come invece pretenderebbe lo scopo di zona giusta la LE, e per negarne conseguentemente la conformità alla zona. Vada precisato che la questione della conformità alla zona delle imprese insediate sulla particella no. 1091 può essere qui rilevante solo in relazione al deposito di materiali richiesto e alla posa della gru. Infatti, come giustamente dimostrato dall'istante, alle due imprese in parola sono state rilasciate le regolari autorizzazioni per insediarsi in zona industriale e per erigere i loro uffici. 5.4. Per queste due ditte ufficialmente insediate sul fondo no. 1091, alla luce dei principi confermati nella sentenza R 15 70 dell'8 giugno 2016 il carattere di produzione leggera non può essere ammesso. L'una è un'impresa di costruzioni e l'altra si occupa dello studio e sondaggio di terre ed esegue essenzialmente lavori di sopra e sottostruttura e di genio civile. Sul fondo

- 11 - in questione per l'attività svolta dalle due imprese non vi sono attività produttive. Il fatto che una delle due ditte si occupi anche di montaggi di strutture metalliche, impianti e installazioni non consente di ritenerla attiva nel settore della produzione artigianale e industriale leggera nel senso richiesto dall'art. 25 LE. Nel proprio ricorso l'istante pretende che la B._____ SA svolga anche lavori di riciclaggio di materiali d'occasione, in quanto collaboratrice della D._____ SA. Tale assunto non è però dimostrato per quanto riguarda il

fondo in parola. I lavori indicati a sostegno della tesi riguardano principalmente la ditta D._____ SA e non l'attività della B._____ SA sul territorio del comune convenuto. In questo senso quindi, le censure rivolte dall'istante all'interpretazione del concetto di produzione giusta quanto stabilito nella sentenza R 15 70 cadono a lato. Nell'evenienza, poiché l'art. 25 cpv. 2 LE presuppone un carattere produttivo dell'attività svolta affinché il deposito di materiali possa essere autorizzato, la mancanza di un'effettiva produttività giustifica il rifiuto deciso. 5.5. Parimenti non è evidentemente dato parlare nella situazione concreta di disparità di trattamento per come attualmente il comune agisce nei confronti dei depositi di materiali e macchinari in zona industriale. Per la situazione riguardante il comune convenuto, una disparità di trattamento è stata decisamente negata in questa sede, in relazione ad una analoga situazione, e detta valutazione ha trovato conferma anche presso la massima istanza federale (vedi al proposito la citata decisione R 15 70 e la conferma di tale giudizio da parte del Tribunale federale nella sentenza 1C_324/2016 del 14 marzo 2017 cons. 4). In detto precedente procedimento parte attrice si appellava appunto alla presenza di altri depositi a cielo aperto come quelli della parte ricorrente al presente procedimento. Essendo però il comune intervento già più volte nei confronti dell'attuale ricorrente e proprietario dei fondi ni. 181 1091 e 1092 per eliminare la situazione di illegalità è chiaro che non è dato appellarsi alla parità di trattamento nell'illegalità Sia nel procedimento R 15 70 che

- 12 - nell'ambito della presente vertenza emerge chiara la volontà dell'esecutivo comunale di non più voler tollerare depositi di materiali a sé stanti e indipendenti da una attività produttiva. 6.1. È vero che nella domanda di deposito di materiale del 13 luglio 2016, quali ditte installate venivano dalla committenza indicate la B._____ SA e la D._____ SA. In effetti, dalla domanda allora presentata era evidente che queste due ditte intendevano depositare dei materiali propri e la cui lavorazione era prevista in un secondo tempo. Nella relazione tecnica si legge infatti: "Deposito di materiale proveniente da cantieri ultimati o in fase di ultimazione, con stoccaggio nel deposito per un prossimo riutilizzo. Questi materiali o strutture metalliche, in una fase successiva di progettazione e realizzazione di nuovi impianti, verranno modificate, lavorate, ristrutturare e adattate alle nuove esigenze per un nuovo programma infrastrutturale. La gran parte delle lavorazioni avverrà sul posto nel capannone industriale situato sulla stessa particella." Giusta il progetto esecutivo, il deposito riguardava "materiale riutilizzabile per un futuro impiego". 6.2. Da questa descrizione tecnica è poco chiaro se al momento della presentazione della domanda di costruzione, la pretesa lavorazione e il reimpiego dei materiali già stoccati sul fondo e di quelli previsti fossero già operativi o se si intendesse realizzarli in una fase futura e successiva con il coinvolgimento poi anche della D._____ SA. In tali condizioni però il deposito di materiali su di una superficie di circa 3'300 m2 non poteva essere approvato, non essendo possibile interpretare la disposizione comunale in senso diametralmente opposto a quello che è il suo significato. Se dei depositi di materiali all'esterno sono autorizzabili solo in relazione all'attività della ditta, non è dato previamente autorizzare o dichiarare autorizzabili dei depositi abusivi sulla base di future intenzioni della committenza di impiegare o rielaborare tali materiali. Il senso e lo scopo della disposizione di cui all'art. 25 cpv. 2 LE non è certo quello di ammettere

- 13 - degli ingenti depositi di materiale che potrebbero venire eventualmente e solo in minima parte riutilizzati a fini alquanto generalizzati e non meglio precisati. Dalla descrizione fornita dall'istante non è escluso che la ditta D._____ SA o la B._____ SA

possano reimpiegare magari alcuni dei materiali depositati sul fondo. Che però il deposito di detti materiali possa in queste condizioni essere relazionato all'attività produttiva dell'una o altra ditta è già quanto a estensione della richiesta del tutto irrealistico. Il padiglione industriale sito sul fono è destinato in larga misura a deposito per svariata merce, che sia per le sue caratteristiche che per i materiali (per esempio le barche) non ha alcuna attinenza con un'officina meccanica intesa in senso comune. 6.3. L'istante pretende però che sul fondo no. 1091 sarebbe stato edificato non solo un capannone industriale, ma anche un'officina per le macchine di cantiere, come sarebbe stato a suo tempo precisato nella relazione tecnica allegata alla domanda di costruzione approvata il 24 giugno 2014, e che tale attività sarebbe in parte già operativa per la D._____ SA. Come detto questa tesi va relativizzata. Anche se nel 2014 fosse stata autorizzata la posa di un capannone industriale destinabile in seguito a officina meccanica e non solo un padiglione industriale (il riferimento fatto al punto 1 del dispositivo della licenza del 24 giugno 2014 riguardava il piano per definire le zone verdi e non la relazione tecnica), non permette di trarre le conclusioni che l'istante pretende. In primo luogo, lo stabile è stato utilizzato dalla B._____ SA essenzialmente come magazzino e non quale officina. Inoltre una produzione sistematica di qualsivoglia materiale metallurgico come preteso dall'istante da parte della D._____ SA non è mai stato portato a conoscenza dell'autorità comunale. Considerata l'enorme quantità di materiali depositati, la pretesa espressa dall'istante quanto alla lavorazione e comunque al reimpiego di tali prodotti (giusta la domanda di autorizzazione solo metallurgici) appare pretestuosa. Quale sia esattamente il prodotto creato e che relazione lo stesso abbia con tutta la serie di materiale depositato a cielo aperto rimane inspiegabile. Già dalla

- 14 - documentazione fotografica fornita dal comune si evince chiaramente che la lavorazione nell'ambito di un'officina per macchine non potrebbe riguardare che una minima parte del materiale presente sul posto. Se poi la ditta fosse effettivamente già operativa nella produzione che pretende di portare avanti all'interno della struttura esistente, mal si comprende il protrarsi da anni di una situazione di illegalità. In tal caso infatti, gli ingenti materiali assemblati sui diversi fondi dell'istante avrebbero dovuto essere impiegati nel preteso ciclo industriale, lasciando apparire i depositi come degli accumuli dinamici e solo transitori di merci, fatto che non corrisponde a realtà. Evidentemente, se in futuro la committenza dovesse riuscire a dimostrare un'effettiva attività industriale leggera che necessiti lo stoccaggio di ben determinati materiali in relazione a tale attività il permesso potrà essere rilasciato. Lo stesso dicasi per un'attività magari dolosamente sottaciuta all'autorità comunale e che richieda l'impiego di precisi materiali. 6.4. Dalla documentazione fotografica prodotta in sede di ricorso, appare a questo Giudice del tutto difendibile l'asserzione fatta dal comune e giusta la quale l'istante vorrebbe vedere semplicemente autorizzato un deposito di materiali all'aperto in zona industriale, senza la necessaria pertinenza con il processo produttivo. In questo senso il ricorso si rivela infondato e va respinto. Chiaramente, la mancata autorizzazione del deposito di materiali all'aperto non giustifica di esaminare oltre la necessità di montare una gru a torre per la gestione di tali composti.

E. 7

I costi del presente procedimento vanno accollati al ricorrente, quale parte soccombente giusta quanto stabilito all'art. 73 cpv. 1 della legge sulla giustizia amministrativa (LGA; CSC 370.100). Il comune convenuto, avendo agito nell'esercizio delle sue attribuzioni ufficiali, non ha diritto a ripetibili (art. 78 cpv. 2 LGA).

- 15 - Il Tribunale decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. Vengono prelevate - una tassa di Stato di fr. 2'500.-- - e le spese di cancelleria di fr. 302.-- - totale fr. 2'802.-- 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.