

TI_GERICHTE 52.1995.366 vom 12. März 1996

TI Tribunale d'appello, 1996-03-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.1995.366

FR: TI_GERICHTE 52.1995.366 du 12 mars 1996

IT: TI_GERICHTE 52.1995.366 del 12 marzo 1996

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 26

gennaio 1995). 3. Licenza edilizia 26 gennaio 1995 3.1. Giusta l'art. 24 cpv. 1 LPT, fuori delle zone edificabili possono essere rilasciate autorizzazioni eccezionali per la costruzione o il cambiamento di destinazione di edifici non conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione (cfr. art. 22 cpv. 2 lett. a LPT) soltanto se la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile, non vi si oppongono interessi preponderanti e il fondo è urbanizzato (cfr. art. 22 cpv. 2 lett. b LPT), ovvero dotato di un'urbanizzazione adeguata alla prevista utilizzazione e alle circostanze determinanti nel singolo caso (DFGP, Commento alla LPT, N. 3 ad art. 24). Il requisito dell'ubicazione vincolata è soddisfatto se l'edificio o l'impianto, per la sua destinazione, può essere realizzato soltanto in un luogo ben preciso (ubicazione vincolata in senso positivo), oppure non può essere realizzato all'interno delle zone edificabili in quanto non sono previste adeguate zone speciali per l'insediamento previsto (ubicazione vincolata in senso negativo). Il diritto cantonale può tuttavia permettere la rinnovazione, la trasformazione parziale o la ricostruzione di edifici o impianti non conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione, in quanto compatibili con le importanti esigenze della pianificazione territoriale (art. 24 cpv. 2 LPT). Le eccezioni ammesse in forza di quest'ultimo disposto sono disciplinate dagli art. 74-76 LALPT. Secondo l'art. 76 LALPT, edifici o impianti andati distrutti possono essere ricostruiti a condizione che: · prima della distruzione l'edificio fosse utilizzato, · vengano mantenuti volume e destinazione precedenti la distruzione, riservata la possibilità di combinare l'intervento di ricostruzione con una trasformazione parziale rientrando nei limiti dell'art. 75 LALPT, · non vi si oppongono interessi preponderanti, · la ricostruzione sia compatibile con le importanti esigenze della pianificazione territoriale. La ricostruzione, come tale, si configura quindi alla stregua di un intervento volto a costruire ex novo un'opera edilizia identica a quella preesistente, riproducendone fedelmente le caratteristiche quantitative (dimensioni), qualitative (forma e funzione) e situazionali (ubicazione). L'art. 75 LALPT dianzi citato permette a sua volta di trasformare parzialmente le costruzioni esistenti fuori della zona edificabile in contrasto con la funzione prevista per la zona di utilizzazione se l'intervento (ampliamento o cambiamento parziale di destinazione): · viene attuato una volta tanto ("una tantum"), · è limitato tanto dal profilo quantitativo, quanto dal profilo qualitativo, ovvero se non altera in misura significativa l'identità della costruzione preesistente, · è indispensabile per la continuazione dell'utilizzazione attuale, · è compatibile con le importanti esigenze della pianificazione territoriale. Per beneficiare di un'eccezione fondata sull'art. 24 cpv. 2 LPT e della relativa legislazione cantonale di applicazione,

l'intervento dev'essere dunque contenuto sia dal profilo qualitativo, sia dal profilo quantitativo. Tale insomma da non alterare in modo significativo l'identità della costruzione originaria. Scopo delle facilitazioni rette dall'art. 24 cpv. 2 LPT è infatti soltanto quello di permettere la conservazione della sostanza edilizia esistente fuori della zona edificabile (garanzia delle situazioni acquisite). Interventi di maggiore entità ricadono invece sotto l'art. 24 cpv. 1 LPT (cfr. DFGP, op. cit., N. 29 ad art. 24; Aemisegger, Leitfaden zum RPG p. 95; DTF 110 Ib 143 consid. 3b). 3.2. Nel caso di specie, appare evidente come il controverso intervento non possa essere autorizzato in base all'art. 24 cpv. 1 LPT. Il ricorrente invero nemmeno lo pretende. In effetti, come ben osserva l'autorità di ricorso di prime cure, la giurisprudenza ha riconosciuto agli apiari il carattere di costruzione ad ubicazione vincolata fuori zona edificabile (cfr. DTF 7 maggio 1987 pubbl. in forma riassuntiva nel Bollettino d'informazione UPT 4/87 p. 14), ma nel contempo ha precisato pure che per praticare l'apicoltura - così come per esercitare attività d'allevamento di altri animali (anatre, conigli, pesci, ecc.) - sono di norma sufficienti fabbricati di modeste dimensioni destinati al solo ricovero delle bestie, privi di locali d'abitazione o di locali accessori, dal momento che solitamente gli attrezzi necessari per il lavoro possono essere di volta in volta trasportati sul posto dall'allevatore (Bandli, Bauen ausserhalb der Bauzonen, N. 212 e giurisprudenza ivi citata). Di principio, è quindi escluso che si possa riconoscere il carattere di ubicazione vincolata agli edifici abitativi eretti nei pressi degli apiari. Solo le costruzioni strettamente necessarie all'esercizio dell'attività apicola potrebbero tutt'al più beneficiare di un'autorizzazione eccezionale fondata sull'art. 24 cpv. 1 LPT; l'insediamento di uno stabile abitativo accanto all'apiario potrebbe entrare in linea di conto solo se imposto da esigenze irrinunciabili riferite all'esercizio dell'attività apicola svolta in loco e se giustificato dalla notevole distanza esistente tra il fondo e la più vicina zona abitata (DTF 121 II 67, 116 Ib 228), fermo restando che motivi di carattere personale, finanziario o di mero comodo non possono essere presi in considerazione (DTF 117 Ib 266; RDAT 1984 N. 79). Pur ponendo mente alle particolarità che contraddistinguono l'attività apistica esercitata dall'insorgente, segnatamente l'allevamento delle api regine e la produzione di pappa reale, nella fattispecie non sono ravvisabili esigenze importanti ed oggettive che giustificerebbero la costruzione di una casa d'abitazione nei pressi dell'apiario. La professione del ricorrente, per quanto specializzata possa essere, non impone una sua presenza costante sul luogo ove vengono coltivate le api (cfr. parere 2 dicembre 1994 della Sezione dell'agricoltura). Inoltre, il mapp. _____ dista solo pochi km da _____, ovvero dal nucleo abitato più vicino nel quale egli potrebbe facilmente andare a risiedere. Il fatto che la dimora accanto all'apiario non sia assolutamente indispensabile per l'esercizio dell'apicoltura è d'altronde comprovato dalle modalità in cui l'insorgente ed il suo socio in affari svolgono tuttora e con successo la loro professione. Pur abitando a _____ (_____) e a _____ (_____), i due allevatori non posseggono apiari nei rispettivi luoghi di domicilio; i loro 1008 alveari sono dislocati in altri comuni del Sottoceneri (15 per la precisione), mentre l'allevamento delle api regine e la produzione della pappa reale vengono curati a _____ e a _____, ove si concentra il grosso dell'attività (122 popoli). Certo, una tale dispersione delle arnie - peraltro inevitabile e tipica di ogni allevamento di api a simili livelli - fa sembrare la situazione alquanto disagiata. La possibilità di costruire a _____ una casa d'abitazione annettendovi 40-50 alveari stazionari e un'ottantina di arnette di fecondazione renderebbe il lavoro più comodo e redditizio, ma questi vantaggi non bastano per riconoscere al prospettato edificio residenziale il carattere di costruzione strettamente necessaria all'apicoltura e quindi ad ubicazione vincolata. Così stando le cose, il requisito

richiesto dall'art. 24 cpv. 1 lett. a LPT non può ritenersi soddisfatto. Neppure quello esatto dall'art. 24 cpv. 1 lett. b LPT lo è. Alla realizzazione dello stabile abitativo si oppongono infatti interessi preponderanti legati all'esigenza di protezione della natura e del paesaggio, segnatamente del bosco, così come alla necessità di salvaguardare il più possibile l'integrità del territorio e la sua pianificazione. Come se non bastasse, il fondo risulta sprovvisto di un'urbanizzazione adeguata alla prevista utilizzazione, vuoi perché dotato di un accesso insufficiente ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LPT (il ricorrente stesso ammette che la proprietà è raggiungibile solo con appositi veicoli fuoristrada tramite una pista; cfr. ricorso 17 maggio 1995 e osservazioni 3 marzo 1995 presentate al Consiglio di Stato), vuoi perché il metodo di smaltimento prescelto per l'evacuazione delle acque di scarico non offre nessuna garanzia di affidabilità e quindi non ossequia la LPac (art. 10 cpv. 2), essendo stato dimensionato in funzione di un utilizzo dell'abitazione occasionale o limitato al periodo di smielatura (soggiorno di 2-4 persone per 15 giorni; cfr. perizia idrogeologica 18 giugno 1993 dello studio _____ di _____, p. 5).

3.3. Il ricorrente ritiene tuttavia che la prospettata ricostruzione, l'ampliamento ed il cambiamento di destinazione debbano essere autorizzati in virtù degli art. 75 e 76 LALPT. A torto tuttavia. L'intervento in discussione eccede senz'ombra di dubbio i limiti di una semplice ricostruzione ex art. 76 LALPT, giacché si discosta in maniera più che significativa dalle caratteristiche quantitative e qualitative della costruzione preesistente. A prescindere dalla destinazione divisata, il nuovo edificio avrebbe infatti foggia, ma soprattutto volumi e dimensioni del tutto diversi. Dal profilo dell'art. 75 LALPT, il progetto si avvera inammissibile per le eccessive dimensioni dell'ampliamento previsto e per la sostanziale alterazione dell'identità originaria del fabbricato derivante dall'aggiunta, peraltro affatto indispensabile per la continuazione dell'utilizzazione antecedente all'incendio. Inoltre per l'evidente incompatibilità dell'intervento con le importanti esigenze della pianificazione del territorio, segnatamente quelle volte a confinare gli insediamenti residenziali primari all'interno delle zone edificabili. L'aumento della volumetria e della superficie (con l'innalzamento della costruzione e l'aggiunta di un intero piano interrato di 63 mq ca.) va ben oltre i limiti ammessi dalla giurisprudenza (33%: DTF 112 Ib 99 consid. 3; 107 Ib 242 consid. 2b; Bandli, op. cit., N. 252). D'altro canto, l'ampliamento snaturerebbe in misura intollerabile le caratteristiche di un edificio che in origine era di mera natura agricola e che il progetto approvato nel 1994 destinava in parte a semplice quanto occasionale residenza secondaria. Ma vi è di più. La sostanziale trasformazione attuata nel 1976 ha esaurito le possibilità di intervenire sulla costruzione con un ulteriore ampliamento, poiché l'ordinamento edilizio attualmente vigente fuori delle zone edificabili è stato sostanzialmente introdotto il 1° luglio 1972 con l'entrata in vigore della LIA; modifiche edilizie, soggette ad autorizzazione secondo questa legge, che, come la massiccia trasformazione operata dalla famiglia _____, sono state attuate dopo questa data, determinano quindi l'esaurimento dell'unica possibilità concessa dall' art. 24 cpv. 2 LPT di intervenire in maniera incisiva su costruzioni fuori della zona edificabile in contrasto con la destinazione di zona (DTF 113 Ib 222 consid. 4d, 112 Ib 279 consid. 5; RDAT I-1993 N. 79; STA 24.9.1992 in re D.; Bandli, op. cit., N. 250). In quanto volta a censurare l'annullamento della licenza edilizia 26 gennaio 1995, l'impugnativa va quindi respinta.

4. Licenza edilizia 11 febbraio 1994 Agendo d'ufficio in veste di autorità di vigilanza, il Consiglio di Stato ha revocato la licenza edilizia 11 febbraio 1994 cresciuta formalmente in giudicato nella misura in cui il permesso avrebbe consentito di destinare l'edificio ricostruito a residenza secondaria.

4.1. La revoca di un atto amministrativo dipende dall'esito del confronto fra l'interesse all'attuazione del diritto

oggettivo e quello della sicurezza giuridica. Salvo il caso in cui vengano lesi interessi pubblici preponderanti, l'atto è irrevocabile quando ha creato diritti soggettivi a favore del destinatario, quando è scaturito da una procedura di accertamento destinata a soppesare gli interessi in gioco, oppure quando l'interessato ne ha già fatto uso, prendendo disposizioni difficilmente reversibili (cfr. DTF 115 Ib 155, 109 Ib 252, 107 Ia 197; STA 23.11.1994 in re Comune di _____; Imboden/Rhinow, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, V ed., N. 41 B I ss.; Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, N. 219). In materia di permessi di costruzione accordati in contrasto con il diritto, la revoca è ammessa soltanto quando un preponderante interesse pubblico lo esige o siano dati i motivi della revisione (cfr. Scolari, Commentario della LE, N. 31 ad art. 44); ciò nondimeno, il permesso non può di regola essere revocato quando la decisione è stata emanata dopo un procedimento in cui gli interessi pubblici siano stati esaurientemente esaminati e valutati, rispettivamente quando il beneficiario abbia già iniziato in buona fede i lavori o ne abbia altrimenti già fatto uso (Scolari, op. cit., ibidem, N. 33). Alle stesse condizioni soggiace l'intervento dell'autorità di vigilanza volto a revocare decisioni di istanze subordinate (cfr. Imboden/Rhinow, op. cit., N. 145 B I ss.; DTF 107 Ib 35 consid. 4 ss. = Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, p. 148-149; RDAT I-1993 N. 77).

4.2. Nell'evenienza concreta, il Municipio ha rilasciato la controversa licenza in base all'avviso positivo formulato dal Dipartimento del territorio. Dagli atti (inc. DT no. 843) risulta che l'autorità cantonale si era inizialmente opposta alla concessione del permesso, ma in seguito - assunte ulteriori informazioni, raccolta della documentazione, segnatamente una perizia idrogeologica, ed esperito un sopralluogo nonché un tentativo di conciliazione - ha annullato la sua precedente presa di posizione ritenendo che l'apiario e l'annesso rustico abitabile, edificati in maniera regolare nel 1976, potessero essere ricostruiti in base all'art. 76 LALPT. Il parere dipartimentale non può essere condiviso, poiché si diparte da un presupposto manifestamente errato laddove considera che la residenza secondaria bruciata nell'incendio era stata regolarmente autorizzata nel 1976. In realtà, nei piani approvati a suo tempo non era affatto contemplata la possibilità di utilizzare la costruenda casa agricola a scopi abitativi; il cambiamento di destinazione è avvenuto abusivamente in epoca successiva. La domanda di costruzione inoltrata da _____ avrebbe dovuto pertanto essere esaminata alla luce degli art. 24 LPT e 75-76 LALPT e preavvisata in modo negativo essenzialmente per le stesse ragioni esposte ai considerandi precedenti (3.2. e 3.3.). In effetti, la controversa autorizzazione non avrebbe certamente potuto essere accordata in base all'art. 24 cpv. 1 LPT, giacché al chiesto cambiamento di destinazione faceva difetto il requisito dell'ubicazione vincolata e quello dell'assenza di interessi preponderanti. Il cambiamento di destinazione insito nel progetto presentato non rispettava nemmeno le condizioni poste dall'art. 75 LALPT per il rilascio di un permesso eccezionale. Oltre a non essere indispensabile per la continuazione della pregressa utilizzazione agricola, la trasformazione in abitazione secondaria di gran parte dell'originario manufatto rurale risultava del tutto incompatibile con le importanti esigenze della pianificazione territoriale. Senza parlare del fatto - peraltro già evidenziato in precedenza - che l'imponente ampliamento attuato nel 1976 aveva esaurito le possibilità di intervenire sulla costruzione con un ulteriore intervento, ancorché di solo mutamento di destinazione.

4.3. Accertato che una corretta applicazione degli art. 24 LPT e 75-76 LALPT non avrebbe mai consentito il rilascio del permesso in discussione, occorre ora esaminare la legittimità del provvedimento deciso d'ufficio dal Consiglio di Stato in veste di autorità di vigilanza. La competenza del Governo ad intervenire quale organo di vigilanza, modificando la situazione giuridica esistente a svantaggio del cittadino, discende

pacificamente dall'art. 48 cpv. 2 LE (cfr. pure la competenza generica di cui all'art. 196 LOC). Altrettanto pacifica si avvera peraltro la conformità del processo in corso con le garanzie dedotte dall'art. 6 CEDU; checché ne dica il ricorrente scagliandosi a torto contro il solo Consiglio di Stato, il procedimento che lo vede protagonista rispetta ampiamente la predetta norma di diritto internazionale nella misura in cui egli ha già potuto adire un'autorità giudiziaria indipendente ed imparziale come il Tribunale cantonale amministrativo e potrà ulteriormente aggravarsi innanzi al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo (cfr. art. 34 LPT). Nel procedimento svoltosi innanzi all'istanza inferiore non sono d'altronde ravvisabili viziature tali da inficiarne la validità. _____ ha infatti prodotto al Consiglio di Stato un memoriale di osservazioni ed è stato quindi sentito: quand'anche dovesse sussistere, la disattenzione del diritto di essere sentito lamentata dall'insorgente è stata sanata grazie alla presente procedura ricorsuale, nell'ambito della quale ha potuto contestare in modo congruo e completo il provvedimento lesivo dei suoi interessi. Dottrina (Knapp, Précis de droit administratif, N. 665; Grisel, Traité de droit administratif, p. 379) e giurisprudenza (DTF 114 Ia 18 e 314; 110 Ia 82; 107 Ia 244; 105 Ib 174; 104 Ia 214 e Ib 418) considerano in effetti riparata la violazione del diritto di essere udito commessa in primo grado quando l'insorgente - come nel caso concreto - ha avuto la possibilità di pronunciarsi liberamente davanti ad un'autorità cantonale di ricorso il cui potere d'esame è almeno pari a quello dell'istanza inferiore. Poste queste premesse, si tratta ora di stabilire in particolare se l'interesse all'attuazione del diritto oggettivo prevalga sull'interesse del ricorrente alla sicurezza del diritto. Al riguardo, giova rilevare che la violazione del diritto posta in essere dal Dipartimento e, di riflesso, dal Municipio di _____, non è insignificante. Incontestabilmente, la decisione di autorizzare mediante una ricostruzione e una trasformazione l'insediamento di una residenza secondaria fuori zona edificabile in manifesto spregio alla LPT pregiudica interessi pubblici preponderanti. Vero è che il permesso di costruzione è stato rilasciato in esito ad una procedura di accertamento nella quale sono stati compiutamente esaminati gli interessi in gioco. Vero è pure che l'insorgente ha acquistato in buona fede il mapp. _____ nella convinzione che sulla proprietà fosse possibile edificare un apiario e un'abitazione secondaria. Vero è infine che l'intervento governativo è stato indirettamente provocato da coloro che all'origine si erano fatti promotori della ricostruzione del fondo. Tali circostanze non bastano tuttavia a giustificare una conclusione favorevole al ricorrente ma contraria al diritto della pianificazione del territorio. Tanto meno quando si consideri che in realtà la licenza edilizia 11 febbraio 1994 è stata rilasciata in base all'errata convinzione che la residenza secondaria andata distrutta nell'incendio fosse stata regolarmente autorizzata nel 1976. Senza contare che il permesso non è stato sinora utilizzato e che il vantaggio che ne ritrarrebbe il beneficiario è tutto sommato modesto; in loco si potrà comunque ricostruire un enorme apiario ed un vasto manufatto agricolo ideali per l'esercizio dell'apicoltura. 5. Sulla scorta di quanto precede il gravame deve essere respinto confermando - siccome immune da violazioni del diritto - la decisione governativa impugnata (art. 61 LPAm). La tassa di giudizio segue la soccombenza dell'insorgente (art.

E. 28

LPAm). Per questi motivi, visti gli art. 6 CEDU; 4 Cost; 19, 22, 24, 34 LPT; 10 LPAC; 196, 207 LOC; 21, 48 LE; 75, 76 LALPT; 18, 28, 46 e 61 LPAm, dichiara e pronuncia:
1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'000.- (mille) è posta a carico del ricorrente. 3. Intimazione a: _____ Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente
Il segretario

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