

TI_GERICHTE 52.2013.433 vom 9. Dezember 2014

TI Tribunale d'appello, 2014-12-09, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2013.433

FR: TI_GERICHTE 52.2013.433 du 9 décembre 2014

IT: TI_GERICHTE 52.2013.433 del 9 dicembre 2014

Regeste

Licenza edilizia. Vuoto pianificatorio

Erwägungen

E. 1

. 1.1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 21 cpv. 1 della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RL 7.1.2.1). Certa è la legittimazione attiva dell'insorgente, istante in licenza, personalmente e direttamente toccata dal giudizio impugnato (art. 43 legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; LPamm; BU 1966, 181; art. 21 cpv. 2 LE). Il ricorso, tempestivo (art. 46 cpv. 1 LPamm), è dunque ricevibile in ordine.

E. 1.2

Le decisioni con cui l'autorità di ricorso annulla la decisione impugnata e rinvia gli atti all'istanza inferiore per nuova decisione possono essere definitive o incidentali, a seconda del loro contenuto concreto. In concreto, il giudizio di rinvio del Consiglio di Stato è di natura definitiva poiché si pronuncia in modo vincolante per l'autorità comunale su questioni di merito (cfr. STA 52.2013.323 del 31 ottobre 2013 in RtiD I-2014 n. 50, consid. 1.2.1 non pubbl. con rinvii; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, ad art. 44 n. 2c): in particolare, sul contrasto della licenza con la citata decisione 10 marzo 2009 resa dallo stesso Governo in materia pianificatoria e sulla necessità di adottare delle misure di salvaguardia della pianificazione. In tal senso statuisce in modo obbligante - senza libertà d'azione per il municipio - sull'impossibilità di autorizzare il progetto in questione. Anche da questo profilo, nulla osta a un esame di merito del ricorso.

E. 1.3

Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 18 cpv. 1 LPamm). Il sopralluogo postulato dall'insorgente non è idoneo a portare ulteriori elementi rilevanti ai fini del giudizio. La situazione dei luoghi e dell'oggetto della lite emerge peraltro in modo sufficientemente chiaro dai piani e dalle fotografie agli atti. 2. 2.1. Giusta l'art. 75 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. Questa spetta ai Cantoni ed è volta ad un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio. A livello legislativo l'obbligo di pianificare è codificato all'art. 2 della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700). Secondo quest'ultima legge la pianificazione deve avere luogo in diverse tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte

adempie una specifica funzione. Il piano di utilizzazione viene adottato secondo le indicazioni del piano direttore (art. 6 segg., 26 cpv. 2 LPT), sulla scorta di un'ampia coordinazione e valutazione (art. 1 cpv. 1 2.a frase, 2 cpv. 1 LPT) e nell'ambito di una procedura ove è garantita protezione giuridica (art. 33 seg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il piano di utilizzazione - piano regolatore nel nostro Cantone - disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 segg. LPT). Esso rende inoltre vincolante verso i privati detto ordinamento oltre che il contenuto del piano direttore (art. 21 cpv. 1 LPT). La procedura del permesso di costruzione è invece intesa a chiarire la compatibilità di costruzioni o di impianti con la disciplina dell'utilizzazione sancita a livello di piano di utilizzazione (cfr. in particolare art. 22 cpv. 2 lett. a LPT). Essa ha come obiettivo l'attuazione del piano in un singolo caso. Tramite la stessa non è invece possibile adottare decisioni pianificatorie autonome. Essa non è infatti atta, sotto gli aspetti degli strumenti pratici, della protezione giuridica e della legittimazione democratica, a sostituire, completare o a modificare un piano di utilizzazione (cfr. RDAT I-1999 n. 22 consid. 2.2; STA 52.2008.143 del 6 agosto 2008, consid. 5.1).

2.2. Mediante piano particolareggiato (PP) - assimilabile ad un piano di utilizzazione speciale (Sondernutzungsplan) - i comuni possono stabilire nel dettaglio scopo, luogo e misura dell'uso ammissibile del suolo di una parte esattamente delimitata del territorio comunale, quando lo richiedono obiettivi di promozione urbanistica, di protezione dei nuclei, dei beni culturali, della natura e del paesaggio, oppure la realizzazione di costruzioni d'interesse pubblico (art. 51 Lst). Tale piano si distingue dal piano regolatore (piano di utilizzazione generale, Rahmennutzungsplan) per il diverso grado di specificazione delle utilizzazioni e per la diversa intensità delle restrizioni adottate (cfr. STA 90.2011.59 del 17 maggio 2013, consid. 4; Adelio Scolari, Commentario, II. ed., Cadenazzo 1996, ad art. 54 LALPT n. 410 con rinvii alla giurisprudenza). Secondo l'art. 52 cpv. 2 Lst, esso può essere previsto dal piano regolatore, che deve di principio stabilire gli obiettivi, la destinazione e i parametri della pianificazione particolareggiata; in tal caso, soggiunge la norma, può essere adottato con la procedura di poco conto. La Lst ha ripreso lo strumento del PP previsto dall'abrogata legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365; cfr. art. 28 cpv. 2 lett. c, 54 seg.), estendendone tuttavia il campo di applicazione e semplificando in determinate ipotesi la procedura per la sua adozione (cfr. al riguardo: messaggio 9 dicembre 2009, n. 6309, del Consiglio di Stato concernente il disegno di Legge sullo sviluppo territoriale, pag. 73 segg.).

2.3. 2.3.1. Nel caso concreto, come illustrato in narrativa (consid. A), la pianificazione particolareggiata del comparto Santa Maria è stata finora approvata solo parzialmente. Con decisione 10 marzo 2009 il Consiglio di Stato ha in particolare negato l'approvazione ai settori che interessano (anche) i fondi in questione, demandando al comune il compito di completare il PP mediante una variante (entro un anno dalla crescita in giudicato dalla decisione). Il Governo ha in particolare rilevato un'eccessiva contenibilità sia del piano regolatore che del comparto, oltre che importanti problemi di edificazione derivanti dall'inquinamento fonico cui quest'ultimo è esposto. Tale risoluzione è stata confermata dal Tribunale con giudizio 20 maggio 2010 (STA 90.2009.32 citata), che ha respinto un ricorso interposto da alcuni proprietari (tra cui _____), i cui fondi sono stati colpiti - interamente o in parte - dalla non approvazione del piano particolareggiato. Per quanto consta a questo Tribunale, il comune non ha ancora dato seguito alla predetta decisione governativa. Attualmente, i fondi dedotti in edificazione appartengono pertanto ad un'area (edificabile) non pianificata, in particolare mediante il previsto piano particolareggiato. Manca pertanto la base

pianificatoria (vuoto pianificatorio) cui conformare le domande di costruzione. 2.3.2. Ferme queste premesse, il progetto qui in discussione che ha per oggetto la demolizione di un fabbricato esistente e l'ampliamento dell'accesso esistente (raddoppio della corsia di transito), con la posa di un nuovo cancello e una cinta, nonché un totem pubblicitario, oltre al ripristino di 6 posteggi, non può dunque essere autorizzato. Non è infatti possibile chiarire se questi interventi siano compatibili con la base pianificatoria (PP) richiesta dal PR, che il comune non ha ancora adottato. Mancanza, questa, alla quale - come visto - non è possibile porre rimedio in sede di rilascio della licenza (cfr. supra, consid. 2.1). 2.3.3. In una simile situazione, il tema delle misure di salvaguardia della pianificazione - che mirano a impedire il rilascio di licenze in contrasto con la pianificazione in divenire - è privo di pertinenza, già solo per il fatto che il vuoto pianificatorio, come detto, esclude la concessione di qualsiasi permesso di costruzione (cfr. anche RDAT I-1999 n. 22 consid. 2.8). Nell'ambito della nuova decisione che è chiamato a rendere, il municipio non potrà pertanto che negare la licenza per questo motivo.

3. 3.1. Valutati nel loro complesso, gli interventi in discussione trascendono i meri lavori di conservazione e manutenzione (incluso l'ammodernamento di un'opera agli standard tecnici attuali, senza interventi significativi sulla sua struttura e sulla sua sostanza), che possono di principio essere realizzati in virtù della garanzia (minima) della proprietà sancita dall'art. 26 Cost. (cfr. Konrad Willi, *Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen*, Zurigo 2003, pag. 44 seg; cfr. art. 66 cpv. 1 Lst e art. 86 cpv. 1 RLst). L'intervento comporta infatti un'importante modifica dell'accesso esistente, che viene ampliato sensibilmente (raddoppiato), con opere nuove rispettivamente manufatti che non mantengono né le dimensioni, né l'aspetto esterno di quelli esistenti. Sostanzialmente diverso - rispetto al muretto con la rete presenti sui fondi - è in particolare il cancello con la cinta alta 2 m, in lamiera grecata (cfr. fotografie annesse alla domanda di costruzione).

3.2. Inapplicabile è invece l'art. 66 cpv. 2 Lst, che permette di autorizzare trasformazioni di costruzioni esistenti in contrasto col nuovo diritto a condizione che: (a) il contrasto col nuovo diritto non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico e quello dei vicini e (b) per costruzioni non conformi alla zona (art. 22 cpv. 2 lett. a LPT), le trasformazioni siano giustificate da esigenze tecniche o funzionali e siano rispettate le altre disposizioni del piano regolatore. Tale norma (cd. tutela delle situazioni acquisite allargata, *erweiterte Besitzstandsgarantie*) - che ha riunito in un'unica norma le fattispecie precedentemente regolate dall'art. 72 LALPT e dall'art. 39 RLE - presuppone infatti che vi sia un nuovo diritto (entrato in vigore), con il quale le opere esistenti si pongano in contrasto. Evenienza, questa, che in concreto non è data.

3.3. Da ultimo, non essendovi (ancora) una base legale da cui ci si possa eventualmente scostare (eccezionalmente) mediante una deroga, segnatamente in applicazione dell'art. 67 cpv. 1 Lst, non è neppure possibile autorizzare gli interventi in questione a titolo precario. Il precario è infatti una forma particolare di licenza in deroga, e meglio una semplice clausola che viene inserita in un'autorizzazione eccezionale, al fine di renderne possibile il rilascio (cfr. RDAT I-1991 n. 44; STA 52.2011.251 del 23 aprile 2012, consid. 2.2.3 con rinvii).

4. 4.1. Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso deve dunque essere respinto, senza che occorra esaminare gli ulteriori aspetti (completezza della domanda) sollevati dall'insorgente. 4.2. La tassa di giustizia (art. 28 LPamm) è posta a carico della ricorrente, secondo soccombenza. Visto lo scritto 3 novembre 2014 dei resistenti, con cui hanno in sostanza aderito all'impugnativa, si prescinde dall'assegnazione di ripetibili in loro favore (art. 31 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di

giustizia di fr. 1'600.- è posta a carico della RI 1, secondo soccombenza. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente La segretaria

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