

TI_GERICHTE 52.2018.21 vom 22. November 2017

TI Tribunale d'appello, 2017-11-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2018.21

FR: TI_GERICHTE 52.2018.21 du 22 novembre 2017

IT: TI_GERICHTE 52.2018.21 del 22 novembre 2017

Regeste

Licenza edilizia a posteriori. Centro di lavorazione e deposito di inerti

Erwägungen

E. 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 705.100). Certa è la legittimazione attiva della ricorrente, istante in licenza, personalmente e direttamente toccata dal giudizio impugnato di cui è destinataria (art. 21 cpv.

E. 1.2

Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). La situazione dei luoghi e dell'oggetto della contestazione emerge in modo sufficientemente chiaro dai piani e dalle diverse fotografie agli atti. Il sopralluogo con "udienza di conciliazione" sollecitato dall'insorgente non appare idoneo a portare ulteriori elementi rilevanti ai fini del presente giudizio. Identica conclusione, come si dirà ancora più avanti, vale per il "registro dei contribuenti del 1983 e la relativa dichiarazione d'imposta della _____ SA", di cui la RI 1 chiede sommariamente l'edizione.

E. 2

.1.2. Per ente di diritto pubblico e gremio o ente di diritto privato con scopi ideali e privi di fini economici che non determina la collisione di interessi nei suoi membri giusta l'art. 100 cpv. 3 LOC, si intendono segnatamente le associazioni (società locali) secondo il codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 201), le società semplici nonché i gruppi di lavoro, i cui scopi e obiettivi, di natura collettiva e ideale, possono essere considerati come parapubblici. Per quanto riguarda invece gli amministratori e i dipendenti con funzioni dirigenziali di persone giuridiche aventi scopo di lucro e per i quali la collisione esiste giusta l'art. 100 cpv. 4 LOC, si tratta di direttori, dipendenti con diritto di firma o altre figure che detengono un potere decisionale, ossia persone che potrebbero ritrarre un interesse personale dalla decisione (rapporto del 2 aprile 2008 sul messaggio del 6 marzo 2007, n. 5897, sulla revisione parziale della LOC; cfr. per tutto quanto precede: STA 52.2010.372 del 28 marzo 2011 consid. 3.1).

E. 2.1

L'art. 100 cpv. 1 LOC dispone che un membro del municipio non può essere presente alle discussioni e al voto su oggetti che riguardano il suo personale interesse e quello dei suoi parenti. Non determina invece la collisione di interessi nei suoi membri, soggiunge il capoverso 3 della medesima norma, l'interesse di un ente di diritto pubblico e di un gremio o ente di diritto privato con scopi ideali e privi di fini economici. La collisione esiste invece

per gli amministratori e i dipendenti con funzioni dirigenziali di persone giuridiche aventi scopo di lucro (cpv. 4).

E. 2.1.1

Lo scopo dell'art. 100 LOC è di assicurare un processo di formazione della volontà dell'organo esente da condizionamenti e interferenze. Non è soltanto quello di impedire che il membro dell'esecutivo, obbligato ad astenersi, determini l'esito dello scrutinio con il suo voto, ma è anche quello di evitare che influisca sul voto degli altri membri del consesso, intervenendo in sede di discussione. Finalità, questa, che può essere conseguita soltanto annullando la decisione adottata in modo irritato. L'obbligo di astensione, sancito dalla norma in esame, si configura infatti come un caso particolare di esclusione e costituisce pertanto una garanzia di legittimità del processo decisionale sottratta alla disposizione degli interessati (cfr. STA 90.2007.106 del 4 marzo 2009 consid.

E. 2.2

In concreto, è incontestato che alla delibera delle due risoluzioni municipali di diniego del permesso ha partecipato anche il municipale _____, attivo presso CO 2. Tenuto conto della sua posizione di dipendente, senza alcuna carica dirigenziale, il Governo ha escluso che fosse dato un caso di collisione ai sensi dell'art. 100 cpv.

E. 2.3

e rimandi; Scolari , op. cit., n. 250 ad art. 28 LALPT). 5.3. Per principio, l'autorità statuisce sulle domande di costruzione in base al diritto vigente al momento della decisione. A questa regola fanno eccezione le domande di costruzione in sanatoria, alle quali è di principio applicabile il diritto vigente al momento in cui l'abuso è stato commesso, a meno che il diritto entrato successivamente in vigore risulti più favorevole al costruttore (cfr. DTF 123 II 248 consid. 3a/bb; STF 1C_179/2013 del 15 agosto 2013 consid. 1.2; Scolari , op. cit., n. 1282 ad art. 43 LE; Magdalena Ruoss Fierz , Massnahmen gegen illegales Bauen unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Zurigo 1999, pag. 118 seg.). 6. 6.1. Il piano regolatore di Muzzano in vigore al momento dell'insediamento della ditta di _____, assegnava i fondi in questione alla zona artigianale e per piccola industria non molesta Ar3 (part. _____, _____ e _____) rispettivamente alla zona per insediamenti di industria leggera J2 (part. _____; cfr. piano delle zone approvato con ris. gov. n. 4711 del 5 settembre 1984, scaturito da alcune varianti del PR 1980). 6.1.1. In base all'art. 38 lett. a NAPR 1984, nella zona Ar3 era permessa l'edificazione di costruzioni a contenuti artigianali non molesti; ammesse erano anche aziende poco moleste. Artigianali sono per principio considerate le attività volte a produrre beni relativamente individualizzati, in quantitativi ridotti e con un limitato impiego di mezzi tecnici e di manodopera (cfr. RDAT I- 2007 n. 23 consid. 3.2, I-2002 n. 59 consid. 2.5; STA 52.2008.75 citata consid. 2.3 e 2.4; Scolari , op. cit., n. 250 ad art. 28 LALPT). Per poco moleste , secondo l'art. 38 lett. a NAPR 1984, s'intendono quelle aziende con effetti che rimangono nell'ambito della produzione tradizionale dell'artigianato e dell'industria, in cui il lavoro si svolge solo di giorno ed eventuali immissioni moleste hanno carattere temporaneo. La norma riprende essenzialmente quanto già sancito dall'art. 8 lett. e NAPR 1984, che oltre alle aziende poco moleste , definisce quelle non moleste e moleste , riallacciandosi alle usuali nozioni di questi termini (cfr. RDAT I-2007 n. 23 consid. 3, I-2002 n. 59 consid. 2.5; STA 52.2008.75 citata consid. 2.4; Scolari , op. cit., n. 250 ad art. 28 LALPT). In particolare, secondo questa norma, non moleste sono le aziende che non hanno ripercussioni

diverse da quelle che derivano dall'abitare. Per aziende poco moleste s'intendono invece tutte quelle le cui attività rientrano nell'ambito delle aziende ove il lavoro si svolge solo di giorno ed eventuali emissioni hanno frequenza discontinua e limitata nel tempo. Aziende con ripercussioni più marcate sono infine considerate moleste (cfr. art.

E. 2.4

e 2.5, 52.2003.275 del 3 giugno 2005 consid. 2.3; v. anche DTF 117 Ia 408). Determinante ai fini dell'obbligo, imposto dall'art. 100 LOC al membro dell'esecutivo comunale di astenersi, è l'esistenza di un interesse personale del municipale per l'oggetto della decisione. Contrariamente a quanto il titolo marginale della norma (collisione di interesse) potrebbe indurre a credere, l'interesse che impone al membro dell'autorità di astenersi non deve necessariamente essere di natura conflittuale. Non occorre che collida con l'interesse del comune o con quello di altri interessati all'oggetto. Anche un interesse convergente con quello di altri interessati alla decisione è causa d'impedimento. Per ostare alla partecipazione del municipale all'adozione della decisione è sufficiente che si tratti di un interesse personale. Poco importa che l'interesse sia giuridicamente protetto o di mero fatto. Parimenti, non occorre che sia palese ed esplicitato. Anche un interesse latente e non dichiarato può essere motivo d'impedimento. L'interesse è presunto quando la decisione è atta a procurare al municipale vantaggi o ad arrecargli svantaggi di natura giuridica, economica, ideale o meramente fattuale. A tal fine, la situazione personale del municipale deve risultare legata all'oggetto della decisione da un rapporto qualificato, per cui il provvedimento non può essergli indifferente. L'interesse del municipale deve in altri termini apparire oggettivamente più intenso di quello generico della collettività (cfr. Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zurigo 2002, pag. 99).

E. 4

LOC, negando la sussistenza di un suo interesse personale. A giusta ragione. _____ ricopre la funzione di operatore tecnico presso l'Area _____ della società in questione. In base alle chiare spiegazioni fornite dall'azienda, il collaboratore non ha mai ricoperto cariche dirigenziali. Non possiede inoltre un diritto di firma, né detiene un potere decisionale in seno alla società. In queste circostanze, trattandosi di un semplice dipendente con una posizione subordinata, ben poteva la precedente istanza negare la sussistenza di una collisione. Nessun motivo riconducibile alle sue mansioni all'interno di CO 2 permette infatti di affermare che l'interesse della persona giuridica alla presente causa debba essere considerato personalmente condiviso dal dipendente _____, ai sensi della predetta norma e della relativa giurisprudenza sopraesposta (cfr. pure STA 52.2001.123 del 16 luglio 2001 consid. 2.3; Eros Ratti, Il Comune, vol. I, Losone 1987, pag. 407 e 410). Non porta ad altra conclusione l'affermazione dell'insorgente secondo cui CO 2 sarebbe di fatto un'"azienda municipalizzata". Il Tribunale ha già avuto modo di stabilire che CO 2 è una persona giuridica avente scopo di lucro, cui torna applicabile l'art. 100 cpv. 4 LOC (cfr. STA 52.2010.372 citata consid. 4.2). Dal profilo degli interessi, nulla cambierebbe peraltro se fosse in discussione un ente di diritto pubblico giusta l'art. 100 cpv. 3 LOC: secondo questa disposizione, infatti, l'interesse di un ente di diritto pubblico non determina la collisione di interessi nei suoi membri. Cadono quindi nel vuoto le generiche considerazioni espresse dall'insorgente, incluse quelle riferite a un asserito e non meglio precisato timore del municipale di perdere il posto di lavoro. Per il resto, considerato che le procedure in questione sono state avviate nel 2014 e che sin dai primi anni del 2000 il Municipio si è più volte attivato nei confronti della ditta di _____ per evitare utilizzazioni non

autorizzate dei fondi, non è ben dato di vedere come l'insorgente possa rimproverare a _____ - che siede nell'Esecutivo comunale solo dalla primavera del 2016 - un "accanimento" nei suoi confronti, apparentemente anche per aver scattato alcune foto. Non occorre ad ogni modo soffermarsi su tale aspetto rispettivamente sull'esistenza di un eventuale motivo di ostilità che potrebbe semmai giustificare una ricusazione ex art. 50 lett. e LPAm, ritenuto che, non avendo proposto alcuna domanda in tal senso (art. 52 cpv. 1 LPAm), il diritto dell'insorgente di prevalersi di questo istituto sarebbe in ogni caso decaduto (cfr. RDAT I-1995 n. 2 consid. 2.4; STA 52.2012.283 del 17 giugno 2013 consid. 2; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2a in fine ad art. 32 LPAm). 3. Legittimazione a opporsi di CO 2 Da respingere è poi la censura con cui la RI 1 contesta che l'CO 2 fosse abilitata a opporsi al rilascio dei permessi. Giusta l'art. 8 cpv. 1 LE, contro il rilascio della licenza edilizia può fare opposizione ogni persona che dimostri un interesse legittimo. La legittimazione a fare opposizione in materia edilizia, in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, si giudica secondo gli stessi criteri della legittimazione a ricorrere (ora: art. 65 cpv. 1 LPAm), tenendo conto della prassi federale in tema di legittimazione ricorsuale dei vicini (art. 89 cpv. 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110; cfr. sul tema: RtiD II-2017 n. 12 consid. 2.1 e 2.2; STF 1C_22/2017 del 29 agosto 2017 consid. 3). L'opponente deve essere particolarmente toccato dalla decisione impugnata e avere un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 65 cpv. 1 lett. b e c LPAm). In concreto, contrariamente a quanto eccepisce l'insorgente, è manifesto che CO 2 - proprietaria di un fondo (part. _____) direttamente confinante con la part. _____ rispettivamente a ridosso o distante solo pochi metri dagli altri fondi (in particolare part. _____ e _____) su cui la ricorrente esercita il centro di lavorazione e deposito di inerti - appartenga a quella limitata e qualificata cerchia di persone, la cui situazione appare legata all'oggetto della lite da un rapporto sufficientemente stretto e intenso (cfr. DTF 140 II 214 consid. 2.3, secondo cui la legittimazione attiva è di regola ammessa quando il fondo si trova in un raggio di ca. 100 m dall'opera contestata; inoltre, tra le tante: STA 52.2016.601 del 6 febbraio 2018 consid. 2.2). CO 2 è inoltre portatrice di un interesse degno di protezione a opporsi al rilascio delle licenze, volto a impedire che nelle immediate vicinanze del suo terreno vengano eseguiti interventi già solo suscettibili di alterare il quadro del paesaggio circostante e da cui scaturiscono significative immissioni (polveri, rumore, ecc.). A ragione le è stata quindi riconosciuta l'abilitazione a opporsi ai sensi dell'art.

E. 4.1

Controversi sono tutti gli interventi di cui alle due domande di costruzione in sanatoria, realizzati in modo difforme rispetto ai permessi rilasciati il 18 luglio 2005 e il 17 aprile 2007. La legittimità di questi permessi esula dai limiti del presente giudizio. Le autorizzazioni sono comunque cresciute in giudicato e avrebbero permesso di tutelare la fiducia in esse riposta dall'insorgente, se le avesse utilizzate correttamente. La ditta di _____, rispettivamente la RI 1, non si è tuttavia attenuta alle licenze generosamente rilasciate. Le divergenze sono assai importanti. La ditta di scavi non si è infatti limitata a lavorare materiale inerte su un'area di un migliaio di metri quadrati, con un frantoio (da collocare nell'angolo sud-est della part. _____), due depositi e un trax, così come risulta dai piani e dallo studio fonico del 18 febbraio 2002, alla base del progetto approvato (cfr. licenza edilizia del 18 luglio 2005 e avviso cantonale n. 32229 del 28 gennaio 2005). Né si è limitata a lavorare un quantitativo di materiale nell'ordine di 2'000 m³ all'anno (cfr.

citato studio fonico, pag. 11, che indicava peraltro l'attività "di tipo accessorio"). Il controverso insediamento si è infatti esteso a tutti i fondi di proprietà dello Stato (part. _____ e _____) e della _____ (part. _____ e _____): nel complesso, l'attività di frantumazione (con frantoio al centro della part. _____), vagliatura, movimentazione e deposito di materiale interessa una superficie di oltre 7'000 m², a cui si aggiungono le aree di posteggio e i vari fabbricati al servizio dell'impianto (cfr. piani e fotografie annesse alle domande di costruzione). I depositi sono più di una ventina e presentano svariate dimensioni (in parte anche molto importanti, con altezze di 5-7 m e superfici > a 200 m²). Quantitativamente, già solo il materiale ammucciato sui terreni ammonta secondo i piani almeno a 2'000 m³ (cfr. planimetrie e calcoli dei volumi indicati); i flussi medi annui di entrata e uscita di materiale, secondo le indicazioni fornite dall'insorgente (cfr. suo scritto del 3 settembre 2015), ammontano invece a quattro volte tanto (8'000 m³, pari a oltre 10'000 tonnellate [1.3-1.5 t/m³]). Molteplici sono poi i mezzi e macchinari (escavatrici, ruspe/pale, vagliatrici) che vengono impiegati (cfr. foto citate; cfr. anche infra, consid. 7.1). Ancorché la ricorrente non abbia fornito dati precisi (rifiutandosi anche di produrre uno studio fonico aggiornato), è evidente che il centro di lavorazione e deposito di inerti ha assunto proporzioni di gran lunga superiori rispetto a quelle autorizzate nel 2005. Dal profilo dei materiali trattati, va peraltro annotato che la ricorrente nemmeno si è attenuta alla condizione che le vietava tassativamente di trattare croste d'asfalto (cfr. foto citate; cfr. anche rapporto di constatazione del 20 marzo 2015 dell'Ufficio della gestione dei rischi ambientali e del suolo e verbale di sopralluogo del 23 marzo 2015 con foto allegate, incarto Municipio ris. n. 535, doc. 124 e 125). In queste circostanze, non può pertanto dedurre alcunché a suo favore dalla licenza edilizia del 2005, da cui si è manifestamente scostata. Identica conclusione vale per il permesso rilasciato per la tettoia-autorimessa nel 2007. Sul fondo non è in effetti stata realizzata una semplice tettoia (10 x 22 m), alta da 4 a 5.50 m, eseguita "con materiali leggeri" (struttura portante in legno, parziale copertura laterale a pannello e tetto in lamiera), da adibire ad autorimessa (con quattro campate aperte) e deposito (cfr. la relativa domanda di costruzione del 25 settembre 2006). Al contrario è stato eretto un vero e proprio edificio, che a sud si sviluppa con un corpo di due piani (adibito a cucina, servizi, ufficio, deposito e spogliatoi per i dipendenti), nella parte centrale presenta un magazzino con soppalco (con un'area per il rifornimento di idrocarburi) e a nord l'autorimessa; all'intero fronte ovest è inoltre stata applicata una tettoia che sporge per 3-4 m sulla part. _____. Il volume e la superficie edificata del fabbricato sono in pratica raddoppiati (cfr. piani e calcoli delle superfici annesse alle due domande di costruzione). Diversi sono inoltre la configurazione e i materiali impiegati (il corpo a sud e il magazzino sono formati da una struttura di acciaio, rivestita di mattoni; cfr. relazione tecnica annessa alla domanda di costruzione del 21 novembre 2014). Al di là di una certa corrispondenza per l'ubicazione, non v'è chi non veda come si tratti di una costruzione completamente diversa.

E. 4.2

Così come dedotto dal Governo, ininfluenti sono per contro le autorizzazioni che l'Ufficio del demanio ha rilasciato, anche in passato, per l'uso delle part. _____ e _____. Al di là delle condizioni a cui sono state subordinate, è evidente che le stesse non possono sofferire alle licenze edilizie mancanti. Un'autorizzazione per l'uso accresciuto o speciale di un bene demaniale deve essere di principio tenuta distinta dal permesso di costruzione, ritenuto che sostanzialmente diverse sono le premesse, la natura e le finalità delle due autorizzazioni (cfr. STA 52.2007.310 del 15 novembre 2007 consid. 2.4)

E. 4.3

Ciò detto, va quindi esaminato se l'attività della RI 1, con tutte le opere raffigurate sui piani delle due domande di costruzione, possano essere autorizzate in sanatoria. Controverso è anzitutto se sia data la conformità di zona dell'insediamento. 5. Conformità di zona 5.1. Giusta l'art. 22 cpv. 2 lett. a della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700), ripreso dall'art. 65 cpv. 2 lett. b LST, l'autorizzazione a costruire è rilasciata solo se gli edifici e gli impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione. Ciò significa che nelle singole zone possono essere autorizzati soltanto insediamenti la cui destinazione si integra convenientemente nella funzione assegnata alla zona di situazione. Non basta che non si pongano in contrasto con la funzione di zona, ossia che non ostacolino l'utilizzazione conforme alle finalità pianificatorie perseguite dalla zona. Per essere autorizzate, le nuove costruzioni devono apparire collegate da un nesso adeguato alla funzione della zona in cui si collocano (cfr. RDAT II-2002 n. 77 consid. 3.1, I-2002 n. 59 consid. 2.1, II-1994 n. 56 consid. 4.1; Alexander Ruch, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Zurigo 1999, n. 70 seg. ad art. 22; Adelio Scolari, Commentario, II ed., Cadenazzo 1996, n. 472 ad art. 67 LALPT). 5.2. La funzione assegnata dai piani di utilizzazione alle singole zone è definita da disposizioni di attuazione, che stabiliscono concretamente le caratteristiche degli insediamenti ammissibili, distinguendo il territorio edificabile da quello non edificabile e suddividendo il primo in zone riservate all'abitazione (zone residenziali), alle attività produttive (zone artigianali e industriali), alle attività mercantili (zone commerciali) e ad altre funzioni particolari. Le norme di attuazione dei PR precisano poi spesso la funzione delle zone di utilizzazione facendo riferimento al grado di molestia delle attività che possono esservi insediate. Queste specificazioni sono di natura pianificatoria e vanno applicate indipendentemente dalle disposizioni di diritto federale sulla protezione dell'ambiente, valutando in modo astratto e secondo criteri oggettivi le ripercussioni solitamente derivanti da un certo tipo d'insediamenti nel contesto territoriale in cui sono inseriti. Il fatto che le immissioni effettivamente prodotte risultino contenute, grazie a particolari accorgimenti costruttivi o d'esercizio, nei limiti fissati dalla legislazione ambientale non è di decisivo rilievo. Determinanti sono le ripercussioni ambientali, valutate in modo astratto e secondo criteri oggettivi, che insediamenti dello stesso genere sono soliti produrre (cfr. STF 1P.283/1994 del 15 novembre 1995 pubblicata in RDAT I-1996 n. 14; RDAT I-2002 n. 59; STA 52.2008.75 del 16 aprile 2010 consid.).

E. 8

Tutela delle situazioni acquisite

E. 8.1

Secondo l'art. 66 cpv. 1 LST (in vigore dal 1° gennaio 2012) - riconducibile alla garanzia costituzionale della proprietà, intesa come tutela delle situazioni acquisite - è permessa la conservazione e la manutenzione di costruzioni (edifici o impianti) esistenti in contrasto col nuovo diritto. Possono inoltre essere autorizzate trasformazioni (cd. Erweiterungsgarantie) a condizione che: (a) il contrasto col nuovo diritto non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico e quello dei vicini, e (b) per le costruzioni non conformi alla zona di situazione, le trasformazioni siano giustificate da esigenze tecniche o funzionali e siano rispettate le altre disposizioni del piano regolatore (cpv. 2). L'art. 86 cpv. 2 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst; RL 701.110) precisa a sua volta che, nel caso di costruzioni non conformi alla zona (art. 66 cpv. 2 lett. b LST), il

municipio può autorizzare una trasformazione se: (a) è oggettivamente indispensabile ai fini di un ulteriore uso della costruzione; (b) sono rispettate tutte le norme di piano regolatore, segnatamente indici, distanze e altezze; (c) il contrasto con il nuovo diritto non pregiudica sensibilmente la funzionalità della zona e l'interesse dei vicini. Le predette norme hanno essenzialmente ripreso la disciplina e i principi sviluppati in base all'art. 72 della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365; cfr. messaggio n. 6309 del 9 dicembre 2009 sul disegno di legge sullo sviluppo territoriale, ad art. 65), che permetteva di autorizzare eccezionalmente ampliamenti e migliorie tecniche nel processo produttivo di edifici o impianti (la cui destinazione non era conforme alla funzione prevista per la zona di utilizzazione secondo il nuovo diritto), a condizione che la destinazione non fosse di grave pregiudizio alla zona di utilizzazione e che fossero rispettate le altre disposizioni del piano (cfr. art. 72 cpv. 2 LALPT; cfr. al riguardo: STA 52.2008.75 citata consid. 3.1).

E. 8.2

Tanto gli art. 66 cpv. 2 LST e 86 cpv. 2 RLst, quanto il previgente art. 72 cpv. 2 LALPT, presuppongono - tra l'altro - che la trasformazione (ampliamento) non sovverta l'identità della costruzione preesistente (cfr. messaggio n. 6309 citato, ad art. 65; STA 52.2008.75 citata consid. 3.2). Riservati gli ulteriori requisiti posti dalle norme, l'ampliamento deve quindi in ogni caso mantenersi in un rapporto di subordinazione con le preesistenze. Tanto dal profilo quantitativo, quanto dal profilo qualitativo, l'aggiunta non deve essere tale da far apparire la costruzione risultante come una nuova e diversa opera edilizia. In tal senso, a titolo indicativo, possono essere ritenuti ammissibili, così come già stabilito dalla giurisprudenza (orientandosi all'art. 24 c LPT con art. 42 cpv. 3 lett. b OPT e al previgente art. 24 cpv. 2 vLPT), ampliamenti che non superano il 30 per cento della superficie utilizzata in modo non conforme alla destinazione di zona (cfr. STA 52.2008.75 citata consid. 3.2.2 e rimandi, 52.2005.8/14 del 30 ottobre 2009 consid. 4.1.3, 52.1997.57 del 30 settembre 1999 parzialmente pubblicata in RDAT I-2000 n. 28 consid. 4.1.5). Diversamente dalla disciplina vigente fuori della zona edificabile, la nozione di ampliamento secondo l'art. 72 cpv. 2 LALPT non includeva invece il cambiamento di destinazione (cfr. STA 52.2005.219 del 15 settembre 2005 consid. 3.1, 52.2009.21 del 29 aprile 2009 consid. 4.1). Così pure l'attuale art. 66 cpv. 2 LST, che permettendo unicamente trasformazioni giustificate da esigenze tecniche o funzionali, e intendendo con ciò gli interventi oggettivamente indispensabili ai fini di un'ulteriore utilizzazione (art. 86 cpv. 3 RLSt), esclude il mero cambiamento di destinazione (cfr. messaggio n. 6309 citato, ad art. 65).

E. 8.3

In concreto, contrariamente a quanto genericamente indicato nella relazione tecnica e affermato dall'insorgente, nulla permette di affermare che in passato, già dai primi anni '70, sui fondi in questione fosse esercitata un'attività come quella che la ditta di _____ - nonostante gli svariati ordini di sospensione dei lavori - ha sviluppato sull'arco di più di un decennio. Tant'è che neppure quando l'ha avviata nel 2001 ha mai preteso di limitarsi a continuare un precedente uso passato (cfr. domanda di costruzione del 18 maggio 2001). Non portano ad altra conclusione le tracce delle precedenti affittuarie dei fondi (_____ SA, _____ SA, _____ SA), attive nel ramo edile (impresa di costruzione e/o pavimentazioni stradali), di cui l'insorgente ha prodotto gli estratti del registro di commercio (cfr. allegati al ricorso davanti al Governo). Nulla consente anche solo di dubitare che queste ditte gestissero sui terreni in questione un impianto di trattamento

e deposito di inerti, tanto meno che fosse simile - per entità, processi di lavorazione e ripercussioni - a quello della RI 1 Non lo compravano in particolare le fotografie aeree di swisstopo agli atti (cfr. doc. 17 e doc. G prodotti dalla ricorrente e da CO 2 davanti al Governo), che consentono tutt'al più solo di affermare l'esistenza - nel 1983, su una parte circoscritta della part. _____ (nell'angolo nord-est) - di quattro vasche/murature di contenimento per inerti, verosimilmente realizzate a quel tempo (cfr. anche relazione tecnica del 15 luglio 2015 pag. 3). Non certo che - antecedentemente al primo PR - sui terreni in questione fossero già lavorate e stoccate 10'000 tonnellate all'anno di materiali (ghiaie, croste bituminose, terra, ecc.). A ragione CO 2 mette tra l'altro in luce la foto aerea di swisstopo del 1999, da cui risulta che - prima dell'insediamento della ditta di _____ - fatta astrazione dalle vasche/murature citate, non vi era alcun deposito di inerti, ma molte più superfici verdi. La ditta non si è quindi affatto limitata a perpetuare delle attività precedentemente svolte. Trattandosi di contenuti diversi, poco conta invece che le ditte che hanno preceduto la RI 1 (_____ SA, _____ SA) o altre possano aver utilizzato in passato i fondi in oggetto per depositi di diversa natura, temporanei o non (di auto, materiale/macchinari da impresa di costruzione, oggetti di vario tipo, ecc.; per le part. _____ e _____: v. in tal senso la corrispondenza del novembre 2000 tra l'Ufficio del demanio e la ditta di _____, in cui quest'ultima - in vista dell'autorizzazione demaniale - si era impegnata ad allontanare dai fondi le baracche e il materiale di vario tipo che vi aveva depositato la _____ SA, poi fallita: legname, pneumatici, rotoli di moquette, macchina per copie, travi in metallo, ecc., cfr. incarto Municipio ris. n. 535, doc. 2; per le part. _____ e _____: v. la corrispondenza del luglio 2000 tra il Municipio e la _____ SA, da cui si può dedurre che sulla part. _____ vi era stata in precedenza un'attività di esposizione auto, da tempo abbandonata; tra il 2000 e il 2005, senza permesso, la _____ SA ha poi apparentemente collocato sulla part. _____ dei container e stazionato macchinari e altro materiale [delimitazione in granito, armature in ghisa, ecc.], adibendo invece il mapp. _____ allo stoccaggio temporaneo di inerti, cfr. incarto Municipio ris. n. 836, doc. 1-5; ripiene di materiale terroso, queste ultime - in contrasto con l'art. 39 lett. m NAPR 1984 - che, in base a quanto emerge dagli atti, già avevano suscitato lamentele, sia da parte della vicina CO 2, sia della stessa _____ proprietaria del fondo, cfr. incarto citato, plico doc. 36, allegati doc. 2-5 alla risposta di CO 2 del 28 settembre 2007). Invano la ricorrente si richiama quindi all'attività di queste ditte. Con riferimento alla _____ SA, eloquente è del resto come quest'ultima si fosse opposta alla domanda di costruzione del 2001, ritenendo la nuova attività prevista inconciliabile con la zona di situazione (cfr. supra, consid. Ab e citato scritto del 12 luglio 2001). A fronte di tutto ciò, ecco anche perché non occorre assumere le prove genericamente sollecitate dall'insorgente relative a tale società (cfr. supra, consid. 1.2).

E. 8.4

Ne discende che, non essendo l'attività industriale in questione un impianto al beneficio della tutela delle situazioni acquisite - realizzato legittimamente prima dell'entrata in vigore del PR - la ricorrente non può prevalersi dell'art. 72 LALPT, né dei vigenti art. 66 LST e 86 RLSt. Quand'anche si potesse ammettere che, su una minima parte della part. _____, vi fosse già un deposito di inerti (tutelato nella sua situazione di fatto), non v'è chi non veda come l'insediamento di un vero e proprio centro di frantumazione, miscelatura e stoccaggio di inerti, esteso all'intera superficie dei fondi in oggetto, ne abbia radicalmente sovvertito l'identità. Pure per questi motivi - e senza che occorra chinarsi sugli ulteriori requisiti posti

da queste norme - non potrebbe quindi comunque essere rilasciata un'autorizzazione a posteriori sulla base dell'art. 72 cpv. 2 LALPT rispettivamente degli art. 66 cpv. 2 LST e 86 cpv. 3 RLSt.

E. 9

Deroga

E. 9.1

Giusta l'art. 67 cpv. 1 LST, in vigore dal 1° gennaio 2012, in situazioni eccezionali e se l'osservanza delle disposizioni legali costituisce un rigore sproporzionato, possono essere concesse deroghe alla conformità di zona o a singole norme edilizie, purché ciò non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico o quello dei vicini. Con questa disposizione il legislatore ha voluto concedere la possibilità di rilasciare delle autorizzazioni eccezionali, laddove la rigida applicazione della legge condurrebbe a risultati insoddisfacenti perché i piani regolatori non prevedono la possibilità di concederne. In sostanza, si sono volute superare le incertezze legate a norme comunali lacunose, poco chiare o, peggio, del tutto mancanti, mettendo a disposizione dei comuni una valida base legale per la concessione di deroghe (cfr. messaggio n. 6309 citato, ad art. 66, pag. 89). Anche per questa norma, esse si giustificano però soltanto in presenza di situazioni eccezionali, date le quali l'applicazione rigida delle norme di legge comporta per il singolo amministrato un sacrificio eccessivo senza che l'interesse pubblico o quello dei vicini lo giustifichi. Implica inoltre che vengano reciprocamente soppesati, da un lato, l'interesse pubblico e gli interessi privati dei terzi al rispetto delle norme da cui ci si vorrebbe scostare, dall'altro, gli interessi del proprietario richiedente la deroga (cfr. messaggio n. 6309 citato, ad art. 66, pag. 89; STA 52.2015.466 del 5 giugno 2018 consid. 5.1 e rimandi, 52.2014.440 del 6 maggio 2016 consid. 5.1 confermata da STF 1C_274/ 2016 del 1° giugno 2017). Per l'art. 67 cpv. 2 LST, il piano regolatore può tuttavia prevedere una regolamentazione più restrittiva. Un comune può infatti avere l'esigenza di stabilire una disciplina più severa, che escluda ad esempio del tutto la concessione di deroghe (cfr. messaggio n. 6309 citato, ad art. 66, pag. 89).

E. 9.2

Il PR 1984 non conteneva alcuna prescrizione che ammettesse la facoltà di concedere deroghe agli art. 38 e 39 NAPR 1984. Nessuno pretende il contrario. Dal 1° gennaio 2012, come visto, una deroga a queste norme è nondimeno possibile se sono soddisfatti i requisiti posti dall'art. 67 cpv. 1 LST. Dal canto suo, il PR vigente stabilisce all'art. 36 cpv. 8 NAPR che il municipio è competente per concedere deroghe unicamente in caso di sfruttamento provvisorio, limitato nel tempo. Oltre alle condizioni fissate dall'art. 67 LST, una deroga all'art. 36 cpv. 1 e 5 NAPR può quindi entrare in questione solo se è soddisfatto anche tale requisito temporale.

E. 9.3

In concreto la condizione dei fondi occupati dalla RI 1 non presenta particolari connotazioni di eccezionalità. Per ubicazione e situazione nulla ne impediva lo sfruttamento in ossequio alla funzione assegnata dal PR 1984. La necessità di insediare un centro di trattazione e deposito di inerti non deriva del resto da un'impossibilità oggettiva di esercitare sui terreni in questione attività artigianali e d'industria leggera, non o poco molesta, ma da una deliberata scelta della ditta RI 1, che nel 2001 ha deciso di aprire una piazza di "riciclaggio" per sue ragioni economiche e per riorientare la sua attività (cfr. domanda di costruzione del

18 maggio 2001; cfr. peraltro anche il citato sito della RI 1, sub "storia"), ampliandola poi in modo consistente. Ciò che non è all'evidenza sufficiente per ammettere una situazione di rigore (cfr. Scolari , op. cit., n. 695 ad art. 2 LE; cfr. anche Bernhard Waldmann/Peter Hänni , Handkommentar Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 4 ad art. 23). Tanto meno lo sono quindi le conseguenze economiche che le potranno derivare dal diniego dei permessi a posteriori. L'attività dell'insorgente, come visto, non beneficia di alcuna tutela delle situazioni acquisite (supra , consid. 8). Anche da questo profilo non è quindi ravvisabile alcun momento di eccezionalità.

E. 9.4

Analoghe conclusioni s'impongono con riferimento all'ordinamento pianificatorio attuale. Dal profilo della conformità di zona, non sussiste alcun motivo oggettivo per cui i fondi non possano essere utilizzati per attività industriali qualificate, non caratterizzate dall'attività di deposito di materiale all'aperto. Non è invece dato di vedere come una non meglio precisata "copertura" dei depositi potrebbe sovvertirne la natura: fintanto che non sono racchiusi all'interno di edifici, i cumuli di ghiaia, terra, croste bituminose, ecc. restano depositi all'aperto, per principio vietati dall'art. 36 cpv. 5 NAPR. Questa norma, analogamente all'art. 39 lett. m NAPR 1984, è del resto proprio finalizzata a bandire attività industriali come quella in discussione, ove i depositi di materiale non sono solo accessori, al servizio di attività svolte all'interno di edifici, ma costituiscono l'attività stessa che viene svolta su un fondo all'aperto, risultando squalificanti per il paesaggio e fonte di molestia per i fondi circostanti (cfr. supra , consid. 6.3).

E. 9.5

Già perché non sussiste alcuna situazione eccezionale ai sensi dell'art. 67 cpv. 1 LST, immune da critiche è la decisione del Municipio che ha in sostanza negato la concessione di una deroga alla conformità di zona rispettivamente all'attività di depositi all'aperto (con o senza "copertura"), sia secondo il vecchio, sia in base al nuovo PR. Per quest'ultimo, a maggior ragione s'impone questa conclusione alla luce dell'art. 36 cpv. 8 NAPR, che come detto ammette deroghe solo in caso di sfruttamento provvisorio (ciò che all'evidenza non è il caso ritenuto che da oltre 10 anni la RI 1 esercita l'attività in questione, senza autorizzazione). Preponderante sull'interesse prettamente economico della ricorrente, risulta ad ogni modo già solo l'interesse pubblico e privato dei vicini a non permettere un'attività che produce immissioni moleste (rumori, polveri, ecc.) e un generale degrado del comparto. Il fatto che sui fondi in questione possa teoricamente ancora incombere una possibile futura espropriazione per la realizzazione della circonvallazione Agno-Bioggio (cfr. nondimeno, risposta del 27 febbraio 2018 dell'UDC) non è invece per nulla atto a legittimare il rilascio di un permesso in deroga, così come peraltro già indicato in passato dal Tribunale (cfr. STA 52.2007.404 citata).

E. 10

In conclusione - e senza che occorra soffermarsi sugli ulteriori aspetti sollevati da CO 2 (relativi a distanze, aree verdi, protezione e smaltimento delle acque, aspetti ambientali, ecc.) - il giudizio impugnato che ha confermato i dinieghi dei permessi a posteriori deve essere pertanto tutelato, siccome immune da violazioni del diritto.

E. 11.1

Alla luce di quanto precede, il ricorso è di conseguenza respinto.

E. 11.2

Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm), commisurata al dispendio occasionato dall'impugnativa, è posta a carico dell'insorgente, secondo soccombenza. La ricorrente rifonderà inoltre a CO 2 e al Comune di Muzzano, assistiti da legali, congrue ripetibili per questa sede (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia:

1. Il ricorso è respinto.
2. La tassa di giustizia di fr. 2'500.-, dedotto l'importo già versato a titolo di anticipo delle presunte spese processuali (fr. 1'800.-), è posta a carico della ricorrente. La RI 1 rifonderà inoltre un identico importo (fr. 2'500.-) a titolo di ripetibili, sia al Comune di Muzzano, sia a CO 2.
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. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110).
4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II
presidente
La vicecancelliera

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