

TI_GERICHTE 52.2019.128 vom 6. Februar 2019

TI Tribunale d'appello, 2019-02-06, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2019.128

FR: TI_GERICHTE 52.2019.128 du 6 février 2019

IT: TI_GERICHTE 52.2019.128 del 6 febbraio 2019

Regeste

Ordine di sospensione lavori, divieto d'uso e ordine di presentare una domanda di costruzione

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dagli art. 21 cpv. 1 e 45 LE. Certa è la legittimazione attiva dell'insorgente, personalmente e direttamente toccato dal giudizio impugnato di cui è destinatario (art. 21 cpv.

E. 1.2

Per quanto riguarda la tempestività va invece osservato quanto segue. Come visto in narrativa la presente lite ha per oggetto (a) l'ordine di sospensione dei lavori e (b) l'ordine di presentare una domanda di costruzione a posteriori emanato dal Municipio il 20 novembre 2017, come pure (c) il divieto d'uso del 28 novembre 2017, che il Governo ha confermato con il giudizio impugnato.

E. 1.2.1

Nel caso del blocco dei lavori ex art. 42 LE (a) e dell'interdizione d'utilizzazione (c), conformemente a quanto indicato anche dall'istanza inferiore, è pacifico che si tratta di misure cautelari. Le stesse sono volte ad assicurare il mantenimento della situazione di fatto rispettivamente a impedire l'uso di un fondo (part. _____) su cui sono stati messi in atto interventi senza formale autorizzazione - e meglio la rimozione di alcuni manufatti con successiva formazione di un deposito di materiali e macchinari e di un posteggio di automezzi pesanti della ditta _____ SA; e ciò fintanto che non verrà semmai stabilito, nell'ambito di un procedimento di rilascio del permesso in sanatoria, se gli stessi siano conformi al diritto materiale concretamente applicabile (cfr. RtiD II-2009 n. 23 consid. 2.1, RDAT II-2000 n. 40 consid. 2, II-1992 n. 28 consid. 3; STA 52.2019.272 del 27 agosto 2019 consid. 3.1 e rinvii confermata da STF 1C_516/2019 del 22 ottobre 2019). Ferma questa premessa, va ricordato che in base all'art. 68 cpv. 2 LPAm il termine per impugnare le misure provvisorie è di 15 giorni. Tale termine si applica evidentemente anche ai ricorsi rivolti contro le decisioni del Consiglio di Stato, che statuiscano su impugnative contro l'adozione di simili provvedimenti (cfr. ad es. STA 52.2019.235 del 4 ottobre 2019, 52.2015.281/52.2014.473 del 7 gennaio 2016 consid. 3.1). In concreto, in quanto riferito a tali provvedimenti (a, c), il procedimento è quindi rimasto di natura cautelare anche se controversa davanti a questo Tribunale è la risoluzione del 6 febbraio 2019 con cui il Governo li ha confermati. Da questo profilo - essendo stata insinuata ben oltre il termine di 15 giorni prescritto dall'art. 68 cpv. 2 LPAm - l'impugnativa non può che essere dichiarata irricevibile, siccome tardiva. Non porta ad altra conclusione l'errata

indicazione del termine di ricorso in calce al giudizio impugnato, ritenuto che il patrocinatore legale dell'insorgente - che già era tempestivamente insorto dinnanzi all'Esecutivo cantonale (cfr. ricorso del 4 dicembre 2017 pag. 2) - avrebbe potuto e dovuto riconoscere immediatamente l'errore, rilevabile del resto da una semplice consultazione della legge (cfr. DTF 135 III 374 consid. 1.2.2.1 con rinvii, 134 I 199 consid. 1.3.1; STA 52.2016.156 del 19 luglio 2016; Marco Borghi/ Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa, Lugano 1997, n. 5a ad art. 26).

E. 1.2.2

Nella misura in cui riguarda l'ordine di presentare una domanda di costruzione (b) confermato dalla precedente istanza, l'impugnativa risulta invece tempestiva (art. 68 cpv. 1 LPAm). Resta nondimeno da verificare se il ricorso sia ricevibile avuto riguardo alla natura di tale provvedimento. 2. 2.1. L'ordine di inoltrare una domanda di costruzione in sanatoria (o a posteriori) è una decisione amministrativa, mediante la quale l'autorità, accertato che una determinata opera edilizia non è sorretta da un valido permesso, sollecita il proprietario a collaborare all'accertamento formale della sua conformità col diritto materiale concretamente applicabile. Nei casi dubbi, l'autorità è tenuta a esigere l'avvio di una procedura volta al rilascio della licenza edilizia a posteriori. Spesso è in effetti solo nell'ambito di una valutazione più approfondita, come quella derivante dall'esame di una domanda di costruzione, che è possibile cogliere le implicazioni giuridiche di una determinata costruzione o utilizzazione (cfr. RtiD I-2006 n. 34 consid. 1.2.2; RDAT I-1994 n. 58 consid. 2c; STA 52.2017.469 del 12 ottobre 2018 consid. 2.1, 52.2012.473 del 25 novembre 2013 consid. 3.2) e stabilire se l'intervento in questione necessiti concretamente di un'autorizzazione (Bernhard Waldmann, *Bauen ohne Baubewilligung? Von klaren und den Zweifelsfällen*, in: Hubert Stöckli (ed.), *Schweizerische Baurechtstagung*, Friburgo 2017, pag. 56 e rif. ivi citati). In tal senso, l'avvio di una tale procedura non esclude a priori neppure che, a ragion veduta, l'autorità possa giungere alla conclusione che l'intervento in questione non necessiti di alcun permesso (cfr. STA 52.2017.469 citata consid. 2.1).

E. 2

e 45 LE; art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100).

E. 2.2

L'obbligo di richiedere la licenza edilizia per qualsiasi intervento rilevante dal profilo della polizia delle costruzioni non è di principio soggetto a perenzione. L'interesse ad accertare se le costruzioni formalmente illegali possano essere autorizzate a posteriori sussiste in effetti anche a distanza di tempo. Sapere se la costruzione (o la sua utilizzazione) sia conforme al diritto è in particolare rilevante allorquando si tratta di decidere in merito a interventi successivi (cfr. art. 66 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 [LST; RL 701.100] e art. 86 del relativo regolamento di applicazione del 20 dicembre 2011 [RLst; RL 701.110]). Il proprietario gravato dall'ordine d'inoltrare una domanda di costruzione in sanatoria non può quindi pretendere che sia annullato per il solo fatto che reputa perentia qualsiasi azione di ripristino (demolizione) per effetto del lungo tempo trascorso. Semmai, non ha che da rimanere passivo. La disattenzione dell'ordine di presentare una domanda di costruzione in sanatoria non comporta del resto particolari conseguenze. Il proprietario che non ottempera all'ordine non è in particolare passibile di sanzioni; perde soltanto l'occasione di sottoporre all'autorità informazioni di cui quest'ultima eventualmente non

dispone (cfr. RDAT I-2003 n. 34 consid. 2.2; STA 52.2017.469 citata consid. 2.2, 52.2006.181 dell'11 luglio 2006).

E. 2.3

Anche se non mette fine alla procedura, per prassi costante già sviluppata in applicazione dell'art. 44 della previgente legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPamm; BU 1966, 181), l'ordine di presentare una domanda in sanatoria era considerato alla stregua di un provvedimento impugnabile, nella misura in cui presuppone e sottintende l'accertamento dell'inesistenza di un valido titolo che autorizzi l'opera edilizia in quanto tale, rispettivamente la sua utilizzazione (destinazione). Tale prassi è stata tuttavia recentemente rivista dal Tribunale cantonale amministrativo (STA 52.2018.545 del 13 ottobre 2020 consid. 3 e 5, pubblicazione prevista in RtiD I-2021), il quale, pronunciandosi su un'ingiunzione di presentare una domanda di costruzione a posteriori per la trasformazione di un piano cantina in appartamento, richiamata anche la giurisprudenza del Tribunale federale in materia, ha rilevato come tale ordine non risolvesse definitivamente la questione a sapere se fossero o meno realizzati gli estremi di un cambiamento di destinazione soggetto a licenza edilizia rispettivamente se quest'ultimo potesse o meno essere approvato (cfr. STF 1C_516/2019 del 22 ottobre 2019 consid. 4 e 5.3, 1C_354/2011 del 25 ottobre 2011 consid. 1.4.3). Ha inoltre ricordato che - diversamente dalla prassi vigente sotto la vecchia legge di procedura per le cause amministrative - in base alla LPamm non sono ora più considerate finali, ma incidentali, le decisioni che statuiscano su uno o più punti litigiosi, ma non su tutti (cfr. DTF 133 V 477 consid. 4.1.3; STA 52.2018.206 del 3 settembre 2018, 52.2015.36 del 5 ottobre 2015 consid. 2, 52.2014.238 del 25 giugno 2015). Richiamato pure l'interesse a una congruente interpretazione del diritto processuale federale e cantonale - e risolvendo un quesito lasciato aperto (cfr. STA 52.2019.144 del 6 marzo 2020 consid. 2.3) -, questo Tribunale ha quindi modificato la propria prassi, per conformarla a quella federale: l'ordine di presentare una domanda di costruzione va pertanto considerato quale decisione incidentale, che non mette fine alla procedura edilizia, ma implica unicamente l'esigenza di dare avvio a una procedura formale che, con la collaborazione del proprietario, permette di verificare compiutamente gli aspetti di legittimità materiale degli interventi (cfr. STF 1C_516/2019 citata consid. 4, 1C_294/2019 del 26 giugno 2019 consid. 3.2, 1C_354/2011 citata consid. 1.4.3; STA 52.2018.545 citata consid. 3.3 e 5). Un tale provvedimento è quindi impugnabile soltanto alle restrittive condizioni poste dall'art. 66 cpv. 2 LPamm (cfr. STA 52.2018.545 citata consid. 3.3 e 5).

E. 2.4

Secondo quest'ultima norma, le decisioni pregiudiziali o incidentali possono essere impuginate soltanto se: a) possono provocare al ricorrente un pregiudizio irreparabile o b) l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale, consentendo di evitare una procedura probatoria defatigante e dispendiosa. L'esistenza di un pregiudizio irreparabile ai sensi dell'art. 66 cpv. 2 lett. a LPamm non dipende da un unico criterio, ma da quello che meglio si addice alla natura dell'atto impugnato; di principio, è sufficiente che il ricorrente abbia un interesse degno di protezione all'immediata modifica o all'annullamento della decisione impugnata; il pregiudizio può anche essere di mero fatto, ma non basta che il ricorrente intenda semplicemente evitare un rincaro o uno svantaggio, da un punto di vista economico, legato al prolungarsi della procedura (cfr. STA 52.2020.591 del 29 dicembre 2020, 52.2015.36 citata consid. 2.3.1, 52.2014.238 del 25

giugno 2015 e rimandi). L'art. 66 cpv. 2 lett. b LPAm presuppone invece che l'autorità di ricorso, giudicando in modo diverso dall'istanza inferiore, possa concludere immediatamente il procedimento senza dover retrocedere la causa all'istanza inferiore; richiede inoltre - cumulativamente - che l'emanazione della decisione consenta di evitare una procedura probatoria defaticante e dispendiosa (cfr. STA 52.2020.591 citata, 52.2015.36 citata consid. 2.3.2, 52.2014.238 citata e rimandi).

E. 2.5

In concreto, controverso è l'obbligo di inoltrare una domanda di costruzione a posteriori che il Municipio ha impartito all'insorgente il 20 novembre 2017, dopo aver constatato che sul fondo part. _____ erano stati rimossi alcuni manufatti (baracche, ecc.) e avviata un'attività di deposito e posteggio di mezzi pesanti da parte della _____ SA. È infatti incontestato che, nel corso del 2017, l'insorgente ha dato in locazione a tale ditta (per la durata di due anni) una superficie del fondo pari a ca. 650 mq (con una tettoia ex "piegatoio" di ca. 100 mq e l'area sterrata circostante), da usare quale deposito e parcheggio dei suoi veicoli aziendali (autocarri, cassoni scarrabili, calle neve; cfr. contratto di locazione del 9 ottobre 2017). Ora, alla luce della giurisprudenza sopraesposta (consid. 2.3), è anzitutto certo che il contestato ordine non costituisce una decisione finale (che conclude la procedura edilizia), ma è di natura incidentale. La richiesta di presentare una domanda in sanatoria non risolve infatti definitivamente il quesito a sapere se, nella fattispecie, siano o meno realizzati gli estremi di un intervento (in particolare di un cambiamento di destinazione) necessitante il rilascio di una licenza edilizia e se lo stesso possa e in che misura essere autorizzato a posteriori. L'obbligo implica infatti unicamente l'esigenza di dare avvio a una procedura formale che, con la collaborazione dell'insorgente, permetta di verificarne compiutamente gli aspetti di legittimità materiale. Il ricorso è pertanto diretto contro una decisione incidentale, che non appare tuttavia suscettibile di cagionare un pregiudizio irreparabile ai sensi dell'art. 66 cpv. 2 lett. a LPAm: come visto, non può in particolare essere ravvisato un simile danno nel semplice prolungamento della procedura o nel suo conseguente maggior costo. Nemmeno l'insorgente lo pretende. A maggior ragione vale tale conclusione se si considera che il contratto di locazione con la _____ SA è nel frattempo apparentemente stato disdetto (non rinnovato; cfr. scritto del 30 agosto 2019 di RI 1 e sua replica, pag. 2), per modo che ci si potrebbe finanche chiedere se il provvedimento municipale abbia ancora una portata pratica. Sia come sia, altrettanto certo è che nella fattispecie non sono neppure date le condizioni di cui all'art. 66 cpv. 2 lett. b LPAm. In mancanza di chiari accertamenti fattuali (estensione dell'attività, ripercussioni generate, ecc.) e vista la necessità di una loro valutazione accurata nell'ambito dell'esame della domanda di costruzione, non è dato di vedere come questa Corte potrebbe rendere un giudizio finale immediato. Inoltre nemmeno l'insorgente pretende che l'inoltro della domanda di costruzione comporterebbe in concreto una procedura defaticante o dispendiosa (art. 66 cpv. 2 lett. b LPAm). Ne discende che, anche da questo profilo, il ricorso non può che essere dichiarato irricevibile.

E. 3.1

A titolo meramente abbondanziale, può comunque essere ricordato che una licenza edilizia è in generale necessaria per la costruzione, ricostruzione, trasformazione rilevante - ivi compreso il cambiamento di destinazione - e demolizione di edifici e altre opere, oltre che per la modifica importante della configurazione del suolo (cfr. art. 1 cpv. 2 LE e art. 4 lett. a del regolamento di applicazione della legge edilizia del 9 dicembre 1992 [RLE; RL

705.110]). Per cambiamento di destinazione rilevante dal profilo del di ritto pianificatorio si intende generalmente una modifica delle condizioni di utilizzazione di un edificio o di un impianto esistente, atta a produrre ripercussioni diverse e localmente percettibili sull'ordinamento delle utilizzazioni. Dottrina e giurisprudenza considerano rilevanti e quindi atte a implicare l'avvio di una procedura di rilascio del permesso di costruzione sia le modifiche dell'utilizzazione che comportano l'applicazione di norme edilizie diverse da quelle applicabili all'uso preesistente, sia le modifiche che determinano o sono atte a determinare un'intensificazione o comunque un'alterazione apprezzabile delle ripercussioni ambientali (cfr. RDAT I-2003 n. 26 consid. 2, I-1994 n. 33 consid. 3 e rif. ivi citati; Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, n. 647 ad art. 1). Sono inoltre da considerare come cambiamento di destinazione - richiedenti l'avvio di un procedimento di verifica preventiva della loro compatibilità con l'ordinamento pianificatorio ed edilizio - anche tutte le modifiche delle condizioni di utilizzazione di un'opera edilizia che incidono in misura non trascurabile sulla sua identità dal profilo qualitativo, scostandosi dagli scopi per i quali è stata autorizzata e realizzata (cfr. RDAT I-2003 n. 26 consid. 2; STA 52.2008.3 dell'8 luglio 2010 consid. 2, 52.2002.388 del 9 dicembre 2002 consid. 2, 52.1996.116 del 26 giugno 1996 consid. 2). Va inoltre ricordato che i posteggi non sono in linea di principio costruzioni e impianti autonomi, ma opere accessorie che dipendono da una costruzione principale. In quanto infrastrutture funzionalmente subordinate, essi non hanno quindi una destinazione propria, ma condividono quella della costruzione a cui sono asserviti. Possono pertanto avere una vocazione commerciale, artigianale o industriale a dipendenza degli edifici e impianti al cui servizio si pongono (cfr. RtiD I-2015 n. 9 consid. 2.2 e rimandi) e determinare inoltre ripercussioni diverse. Anche i depositi possono evidentemente avere connotazioni e implicazioni differenti a seconda dell'attività in cui sono integrati.

E. 3.2

In concreto, dagli atti non appare che la superficie in questione fosse già adibita e autorizzata quale deposito rispettivamente posteggio di mezzi pesanti al servizio di un'attività industriale (come lo è il centro di deposito e lavorazione degli inerti, che la _____ SA esercita da anni sui fondi attigui, generando un'importante movimentazione e andirivieni di macchinari e mezzi pesanti, cfr. STA 52.2018.21 del 25 febbraio 2019). Tutt'al più risulta solo che il "piegatoio" beneficia di una licenza edilizia per parcheggio autoveicoli e che l'area in questione è stata utilizzata in passato per dei depositi di materiali vari di alcune piccole imprese edili e non (di cui non si conoscono i dettagli: estensione delle attività, ripercussioni prodotte, ecc.) - peraltro già oggetto di una procedura edilizia a posteriori (cfr. supra consid. Ab). In queste circostanze, già solo dal profilo della destinazione, non appare irragionevole ravvisare negli interventi messi in atto sul fondo un possibile cambiamento soggetto ad autorizzazione ai sensi della giurisprudenza sopraesposta. E ciò a prescindere dal fatto che sul terreno non sarebbero anche stati lavorati dei materiali inerti. A maggior ragione se si considera che, anche nei casi dubbi, l'autorità è tenuta a esigere l'avvio della procedura di rilascio del permesso, poiché solo in tale ambito è possibile cogliere appieno le implicazioni di una determinata utilizzazione (cfr. supra consid. 2.1 e rimandi).

E. 4.1

Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere dichiarato irricevibile.

E. 4.2

Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm) è posta a carico dell'insorgente, il quale è inoltre tenuto a rifondere al Comune, non dotato di un servizio giuridico, adeguate ripetibili per questa sede (art. 49 cpv. 1 e 2 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è irricevibile. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'800.-, già anticipata dal ricorrente, resta a suo carico. L'insorgente è inoltre tenuto a rifondere al Comune di Muzzano fr. 1'800.- a titolo di ripetibili per questa sede. 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 Il
presidente La vicecancelliera

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