

TI_GERICHTE 52.2021.45 vom 23. Dezember 2020

TI Tribunale d'appello, 2020-12-23, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2021.45

FR: TI_GERICHTE 52.2021.45 du 23 décembre 2020

IT: TI_GERICHTE 52.2021.45 del 23 dicembre 2020

Regeste

Diniego di licenza per la formazione di opere fuori della zona edificabile

Erwägungen

E. 1

della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). Il ricorso è inoltre tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm).

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, personalmente e direttamente toccata dal giudizio impugnato, di cui è destinataria (art. 21 cpv. 2 LE; art. 65 cpv.

E. 1.2

L'impugnativa adempie pure alle esigenze di motivazione poste dall'art. 70 cpv. 1 LPAm, confrontandosi quanto basta con i considerandi del giudizio impugnato. Contrariamente a quanto eccepisce genericamente la resistente, il gravame non è affatto uno sconsolante lavoro di "copia-incolla" rispetto a quanto aveva già scritto nella replica presentata al Consiglio di Stato. Non deve pertanto essere dichiarato inammissibile, tanto meno in base all'art. 72 LPAm (norma che permette all'autorità di ricorso - immediatamente o dopo richiamo degli atti - di decidere con breve motivazione di dichiarare l'istanza o il ricorso irricevibili o di respingerli se si rivelano manifestamente infondati). Il ricorso è pertanto ricevibile in ordine.

E. 1.3

L'impugnativa può essere evasa sulla base degli atti, integrata dagli incarti edilizi acquisiti dal Tribunale di cui si è detto in narrativa (consid. H). La situazione dei luoghi e dell'oggetto della lite emerge con sufficiente chiarezza dai piani e dalle diverse fotografie agli atti, completate dalle immagini aeree pubblicate sul geoportale dell'Ufficio federale della topografia swisstopo (map.geo.admin.ch; cfr. al riguardo STF 2C_201/2020 del 18 settembre 2020 consid. 4). Come si vedrà, il sopralluogo e l'audizione di un vicino (_____) genericamente sollecitati dalla ricorrente non appaiono quindi idonee a portare ulteriori elementi rilevanti ai fini del presente giudizio.

E. 1.4

Nella fattispecie non si giustifica neppure di procedere ad un tentativo di conciliazione. L'art. 23 cpv. 1 LPAm prevede che, in ogni stadio del procedimento, l'autorità può dar luogo ad un esperimento di conciliazione. In ambito edilizio, lo spazio di manovra per

conciliare le posizioni contrapposte è relativamente esiguo, dato che il diritto materiale applicabile deve comunque essere ossequiato. In concreto, come si vedrà, le opere, inclusa la scala, si pongono in chiaro contrasto con l'art. 24 LPT: non vi è quindi alcuno spazio per delle trattative.

E. 2

Qui controverse sono tutte le opere sfociate nel diniego del permesso del 2019 confermato dal Governo, ovvero quelle che risultano dai piani agli atti che l'insorgente ha completato a richiesta dell'UDC, e meglio: la scala esterna, l'area di sosta per veicoli lungo la strada cantonale e le recinzioni adiacenti (staccionata di legno, rete metallica e catena di chiusura, cfr. piano di situazione dicembre 2018). Esulano per contro dal presente procedimento le opere di sistemazione del terreno, su cui le precedenti istanze hanno omesso di pronunciarsi (verosimilmente poiché l'insorgente non ha presentato un rilievo antecedente i lavori). In realtà, l'andamento del terreno è almeno parzialmente deducibile dalle sezioni tracciate dal geometra nel 2012, in particolare lungo il confine tra le part. _____ e _____ (cfr. incarto edilizio 2012). Già solo dalle immagini agli atti, appare inoltre piuttosto evidente che il terreno naturale è stato sbancato in modo rilevante, per formare un giardino a balze, che è contenuto a monte da un muro con vasche di verduro (sotto la strada cantonale) e culmina a valle con un giardino pianeggiante (verosimilmente sorretto da una scarpata in terra armata e delimitato da una cinta), il quale forma un tutt'uno con quello realizzato sul fondo attiguo (cfr. pure verbale d'interrogatorio del 13 settembre 2018, doc. 10 prodotto dalla resistente al Governo). Va da sé che, raccogliendo l'invito del Governo, il Municipio - con il concorso dell'autorità dipartimentale - dovrà pronunciarsi senza indugio anche su tali opere, se del caso, rinunciando a un'ulteriore procedura di rilascio del permesso (cfr. al riguardo, tra tante: STA 52.2017.634 del 28 aprile 2021 consid. 3.1; Adelio Scolari, Commentario, II. ed., Cadenazzo 1996, n. 1287 ad art. 43 LE).

E. 3

Scala esterna

E. 3.1

Come accennato, controversa è anzitutto la scala esterna, lunga e stretta, che l'insorgente ha realizzato ai piedi della facciata est, tra la part. _____ e la part. _____. Contrariamente a quanto eccepisce l'insorgente, va anzitutto osservato che tale opera non risulta già sorretta da alcun permesso. Un tale manufatto non è stato evidentemente autorizzato con il progetto approvato nel 2012, che non prevedeva delle scale laterali all'edificio (ma semmai solo un motivo disegnato sulle facciate, per motivi estetici; cfr. prospetti est e ovest). Una simile scala non è inoltre stata approvata con il progetto del 2014 relativo al quinto appartamento: i diversi piani ad esso allegati raffigurano infatti unicamente le due rampe di scale previste sul pendio a ovest, che dalla strada conducono al giardino (cfr. pianta piano giardino + locali tecnici; prospetto sud e sezione C-C dell'incarto DT n. 91075). Ben si poteva quindi ritenere che l'accesso al quinto appartamento avvenisse su questo lato, passando ai piedi della facciata sud (laddove sono state eliminate le scalette frontali, cfr. piante 2012 e citata pianta piano giardino; cfr. peraltro in tal senso anche le deduzioni tratte dal Municipio dal piano di ripartizione della proprietà per piani registrata a registro fondiario nel 2014, risposta al Governo, pag. 3). In queste circostanze, non può evidentemente portare ad altra conclusione l'accenno ad una scaletta - tratteggiato con una linea a malapena visibile - sul solo prospetto est, cui nessuno può oggettivamente aver

badato. Tanto più che neppure il formulario della domanda di costruzione - a differenza di quello inoltrato nel 2018 - faceva un qualsiasi riferimento ad un intervento sulla part. _____, situata in zona senza destinazione specifica (cfr. formulari, ad punti 3, 6 e 7).

E. 3.2

Nulla può inoltre dedurre l'insorgente dal fatto che il Municipio non avrebbe sollevato particolari obiezioni in sede di controllo finale e rilascio del permesso di abitabilità. Per costante giurisprudenza, l'art. 49 cpv. 2 LE - secondo cui, prima dell'occupazione del nuovo edificio e della concessione dell'eventuale permesso di abitabilità, deve essere chiesta la verifica sul posto per confrontare la costruzione con il progetto approvato; il controllo si estende alle superfici, altezze, aspetto, materiali, colori, posteggi, ecc. - si limita ad obbligare il proprietario della nuova costruzione a chiedere al Municipio di verificare la conformità dell'opera realizzata con il diritto materiale concretamente applicabile prima di farne uso. Tale verifica, finalizzata essenzialmente al rilascio del permesso di abitabilità (cfr. titolo marginale), si estende ad accertare in generale se la costruzione è stata eseguita in modo conforme alle prescrizioni della legge e della licenza edilizia, con speciale attenzione alle misure di sicurezza degli utenti (polizia sanitaria, del fuoco, della circolazione, ecc.; cfr. Adelio Scolari, Commentario, II. ed. Cadenazzo 1996, n. 1393 ad art. 49 LE). Il permesso di abitabilità in senso stretto accerta infatti il rispetto negli edifici d'abitazione o d'uso collettivo delle prescrizioni di natura igienica, mentre in senso più ampio concerne il rispetto delle prescrizioni di polizia, segnatamente della sicurezza. La norma non attribuisce invece al collaudo l'effetto di autorizzare tacitamente, per atti concludenti, eventuali difformità che l'autorità omette di rilevare o di contestare immediatamente in modo concreto, chiedendo al proprietario di inoltrare una domanda di costruzione in sanatoria (cfr. STA 52.2019.144 del 6 marzo 2020 consid. 3.2 con riferimenti ivi citati). Nella misura in cui sussistano delle difformità tra quanto autorizzato e quanto effettivamente realizzato, come è il caso nella fattispecie, nulla impedisce quindi all'Esecutivo comunale di esigere in un secondo tempo l'inoltro di una domanda in sanatoria (come ha fatto) atta a verificare la legittimità dell'opera così come concretamente realizzata. A maggior ragione laddove si tratta di interventi fuori della zona edificabile, che possono essere autorizzati solo dalla competente autorità cantonale (cfr. art. 25 cpv. 2 LPT). Ferme queste premesse, occorre quindi verificare se la controversa scala esterna possa essere approvata a posteriori.

E. 3.3

Di principio, l'autorizzazione a costruire può essere rilasciata soltanto per gli edifici e impianti conformi alla funzione prevista dal piano regolatore per la zona di utilizzazione (principio della conformità di zona; art. 22 cpv. 2 lett. a LPT). Nel caso concreto, come visto, la scala si sviluppa anche sul mapp. _____, che il piano regolatore assegna a una zona priva di destinazione specifica, ovvero al comparto fuori della zona edificabile (cfr. art. 17 NAPR; cfr. pure Rudolf Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zurigo 2016, n. 35 ad art. 18 LPT). Attribuzione, questa, che non può essere rimessa in discussione in questa sede, non essendo peraltro ravvisabile, né fatta valere, alcuna delle ipotesi che permettono a titolo eccezionale un controllo incidentale del PR in sede di applicazione concreta (cfr. DTF 131 II 103 consid. 2.4.1; STF 1C_20/2019 dell'11 dicembre 2019 consid. 3.4 e rinvii). Posto che il requisito della conformità di zona non può, di principio, risultare adempiuto, va dunque esaminato se l'opera possa beneficiare di un'autorizzazione eccezionale giusta l'art. 24 LPT

(cfr. art. 17 cpv. 3 NAPR; cfr. pure UFPT, Commentario alla LPT, n. 15 e 16 ad art. 18; R DAT I-1996 n. 24).

E. 3.4

In base all'art. 24 LPT, in deroga al principio della conformità di zona, fuori delle zone edificabili possono essere rilasciate autorizzazioni eccezionali per la costruzione o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti soltanto se - cumulativamente (DTF 124 II 252 consid. 4) - la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile (lett. a) e se non vi si oppongono interessi preponderanti (lett. b). Per costante giurisprudenza, il requisito dell'ubicazione vincolata (lett. a) ha carattere oggettivo e alla sua realizzazione devono essere poste esigenze severe. Occorre infatti che sia necessario realizzare l'edificio o l'impianto fuori dal territorio edificabile per motivi d'ordine tecnico, inerenti all'esercizio o alla natura del terreno. Non sono sufficienti motivi finanziari, personali o di comodità (DTF 129 II 63 consid. 3.1, 124 II 252 consid. 4a, 123 II 256 consid. 5; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, Berna 2006, n. 8 segg. ad art. 24 LPT). Il vincolo può anche essere negativo, imposto cioè dall'esclusione di ogni altra ubicazione in zona edificabile, in particolare quando un edificio o impianto a causa delle immissioni generate non può essere realizzato all'interno delle zone edificabili (per es. una struttura per la tenuta di animali o uno stand di tiro; DTF 129 II 63 consid. 3.1; Waldmann/Hänni, op. cit., n. 8 segg. ad art. 24 LPT). L'adempimento del secondo requisito di cui all'art. 24 lett. b LPT implica l'assenza di interessi preponderanti che si oppongano all'autorizzazione sollecitata. Il criterio presuppone la determinazione e la valutazione di tutti gli interessi, pubblici e privati, toccati dal progetto, in particolare quelli perseguiti dalla LPT ma anche da altre leggi speciali (cfr. art. 3 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 [OPT; RS 700.1]; DTF 129 II 63 consid. 3.1).

E. 3.5

In concreto, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la scala non è ad ubicazione vincolata. Non vi sono infatti ragioni oggettive, segnatamente d'ordine tecnico o d'esercizio o legate alla configurazione o alle particolarità del suolo, che rendano indispensabile la formazione di una scala esterna sul lato est dell'edificio. Si tratta al contrario di una scelta progettuale della ricorrente, dettata da bisogni di mera natura soggettiva. Per quanto minima possa apparire agli occhi dell'insorgente, nulla impediva di realizzare tale opera all'interno della zona edificabile. Tant'è che una scala atta a fungere da accesso anche per il quinto appartamento è stata autorizzata e realizzata sul lato opposto dell'edificio, in zona residenziale. A prima vista, un ulteriore accesso pedonale potrebbe peraltro anche essere ipotizzato da valle, lungo la part. _____, su cui erano già previsti due stalli scoperti per la nuova unità abitativa (cfr. planimetria 1:1000 annessa al progetto del 2014). Così stando le cose, il requisito richiesto dall'art. 24 cpv. 1 lett. a LPT non può ritenersi soddisfatto. Già solo per questo motivo, la scala non può quindi essere autorizzata in base all'art. 24 LPT, senza che sia necessario esaminare se si oppongano interessi preponderanti. Un permesso non potrebbe peraltro essere rilasciato neppure per il lembo di scala in zona residenziale: senza le pedate superiori - situate tutte fuori della zona edificabile - l'opera non ha infatti alcun senso.

E. 4

Posteggio e recinzioni

E. 4.1

Qui controverso è inoltre il posteggio lungo la strada cantonale e le recinzioni adiacenti. La ricorrente contesta la natura dello stallo, ritenendolo invece un accesso esistente da illo tempore da e per il mapp. _____, ammettendo tuttavia di aver posato delle recinzioni a tutela dell'incolumità delle persone. A prescindere dalla destinazione attuale dello spiazzo (posteggio, accesso o area di sosta), è innegabile che quest'opera non esiste da tempo immemore. Le fotografie aeree reperibili sul geoportale dell'Ufficio federale della topografia swisstopo mostrano in effetti in modo inequivocabile come il terreno - ancora al suo stato naturale nel 2007 - sia stato manomesso in un primo tempo contestualmente all'edificazione della vicina part. _____ (cfr. "SWISSIMAGE Viaggio nel tempo", immagini fino al 2007 e 2009). Successivamente, il terreno sulla part. _____ lungo la strada cantonale è apparentemente stato ripristinato, almeno in parte (cfr. "SWISSIMAGE Viaggio nel tempo", anno 2012), per poi essere rimaneggiato e adibito ad area di posteggio e di cantiere per l'edificazione del fondo part. _____ (cfr. "SWISSIMAGE Viaggio nel tempo", anni 2012 e 2015; cfr. peraltro anche le immagini del 2014 reperibili su Google Streetview, cfr. al riguardo: STF 1C_593/2020 del 12 maggio 2021 consid. 2.1, 1C_382/2015 del 22 aprile 2016 consid. 6.5 e r invii). Certo è quindi che il controverso spiazzo, lungo quasi una ventina di metri e profondo fino a 6 m, sorretto da un terrapieno e ricoperto da materiale ghiaioso, è un'opera atta a essere utilizzata per lo stazionamento dei veicoli, realizzata solo in tempi più recenti (cfr. pure foto doc. E prodotta dalla ricorrente al Governo). Identica conclusione vale per le vicine recinzioni (staccionata in legno, catena e rete metallica), risalenti a un periodo posteriore al cantiere, che l'insorgente stessa ammette del resto di aver posato (cfr. foto agli atti e immagini sopracitate).

E. 4.2

Ciò detto, non vi è dubbio che neppure queste opere possano essere autorizzate. Nessun motivo di ordine tecnico, inerente all'esercizio o alla natura del terreno, impone infatti di realizzare su questo terreno uno spiazzo per la sosta di veicoli o anche solo un accesso rispettivamente di posare delle recinzioni. È ben possibile che queste ultime mirano a tutelare l'incolumità delle persone. Tale necessità non deriva però dal terreno naturale, ma semmai solo dalle opere di sistemazione artificiali (scarpate) che vi sono state realizzate (cfr. foto agli atti). Non adempiendo la condizione di cui all'art. 24 lett. a LPT, i manufatti non possono dunque beneficiare di un'autorizzazione eccezionale. Non occorre pertanto stabilire se vi si oppongono anche interessi preponderanti (art. 24 lett. b LPT). Anche su tale punto, il giudizio impugnato che ha confermato il diniego del permesso non presta quindi il fianco a critiche.

E. 5

Determinazione delle ripetibili

E. 5.1

Secondo l'art. 49 cpv. 1 LPAm, le autorità di ricorso condannano la parte soccombente al pagamento di un'indennità alla controparte per le spese necessarie causate dalla controversia (ripetibili). Quest'ultime consistono nella partecipazione all'onorario dell'avvocato (iscritto nell'apposito registro) e alle spese sopportate da questi nell'interesse del cliente (art. 10 del regolamento sulla tariffa per i casi di patrocinio d'ufficio e di assistenza giudiziaria e per la fissazione delle ripetibili del 19 dicembre 2007; RL 178.310). L'indennità di parte dev'essere riconosciuta in funzione delle conclusioni formulate, messe in relazione con l'esito della procedura di ricorso avverso il giudizio impugnato (cfr. DTF 123 V 156 consid.

3c, 123 V 159 consid. 4b; Marcel Maillard, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [curatori], *Praxiskommentar VwVG*, II ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, n. 14 ad art. 63). Nella determinazione dell'indennità, l'autorità decidente fruisce di un ampio margine discrezionale, il cui esercizio può essere censurato da parte delle istanze di ricorso soltanto nella misura in cui configuri gli estremi di una violazione del diritto, sotto il profilo di un abuso del potere di apprezzamento (cfr. STA 52.2018.439 del 20 novembre 2018, 52.2008.77 del 7 aprile 2008)

E. 5.2

In concreto, contrariamente a quanto ritiene l'insorgente, il Governo non ha abusato del proprio margine di apprezzamento nella determinazione delle ripetibili. Alla luce dell'incarto trasmesso dal Consiglio di Stato, che fa stato di una procedura sfociata in un giudizio di merito dopo un doppio scambi di allegati, l'indennità non appare eccessiva. Il solo fatto che gli allegati contenessero anche delle osservazioni non necessarie, non costituisce invece un motivo di riduzione. La generica censura formulata dall'insorgente deve quindi essere respinta.

E. 6.1

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso è dunque respinto.

E. 6.2

La tassa di giustizia è posta a carico della ricorrente, soccombente (art. 47 cpv. 1 LPAm), la quale rifonderà alla resistente, assistita da un legale, adeguate ripetibili per questa istanza (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.-, già anticipata, è posta a carico della ricorrente, la quale rifonderà inoltre a CO 1 un identico importo (fr. 1'500.-) a titolo di ripetibili per questa sede.

All'insorgente va retrocesso l'importo di fr. 300.-, versato in eccesso a titolo di anticipo delle presumibili spese processuali. 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

vicepresidente

La vicecancelliera

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