

# **TI\_GERICHTE 52.2022.118 vom 9. März 2022**

TI Tribunale d'appello, 2022-03-09, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2022.118](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2022.118)

FR: TI\_GERICHTE 52.2022.118 du 9 mars 2022

IT: TI\_GERICHTE 52.2022.118 del 9 marzo 2022

## **Regeste**

Licenza edilizia per un deposito

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 21 cpv. 1 LE. Certa è la legittimazione attiva del ricorrente, istante in licenza e proprietario del fondo, personalmente e direttamente toccato dal provvedimento impugnato (art. 21 cpv. 2 LE; art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm), è dunque ricevibile in ordine.

### **E. 1.2**

L'impugnativa può essere evasa sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 LPAm). La situazione dei luoghi e dell'oggetto della contestazione emerge con sufficiente chiarezza dai piani e dalle fotografie agli atti.

### **E. 2.1**

Di principio, il Municipio deve sempre verificare che qualsiasi intervento rilevante dal profilo della polizia delle costruzioni sia sorretto dalla licenza edilizia (cfr. art. 48 cpv. 1 LE; cfr. pure sul tema: STA 52.2018.545 del 13 ottobre 2020, in RtiD I-2021 n. 12 consid. 4). L'autorità può agire di propria iniziativa o in seguito a una denuncia, ritenuto che chiunque può segnalarle, in ogni tempo, dei fatti che ne richiedono l'intervento (cfr. per analogia : Adelio Scolari , Commentario, II. ed., Cadenazzo 1996, n. 1382 segg. ad art. 48 LE). Il segnalante non ha tuttavia qualità di parte (cfr. art. 3 cpv. 2 LPAm; cfr. invece per il caso del reclamo di un vicino: STA 52.2022.1 del 9 marzo 2023 consid. 4 e rinvii). Qualora il Municipio accerta che un'opera non è sorretta da una valida autorizzazione, deve sollecitare il proprietario ad avviare una procedura di rilascio del permesso (cfr. STA 52.2018.545 citata consid. 3). Di regola, l'accertamento dell'esistenza e dei limiti di una violazione del diritto materiale va infatti esperito nell'ambito di una procedura edilizia in sanatoria (resta riservato il caso in cui una violazione è già stata precedentemente acclarata o quando il contrasto insanabile con il diritto materiale è palese e incontestabile). Ove ne siano dati i presupposti, l'Esecutivo comunale può inoltre far sospendere i lavori eseguiti senza o in contrasto con la licenza edilizia (art. 42 LE) e ordinare, se del caso, le opportune misure di ripristino (art. 43 LE; STA 52.2022.1 citata consid. 4.1 e rimandi).

### **E. 2.2**

In concreto, come visto in narrativa, il Municipio ha accertato la presenza dei controversi manufatti sul fondo del ricorrente, a seguito di una segnalazione anonima. Ritenendo le opere sprovviste di una valida licenza edilizia, ha quindi sollecitato l'avvio di una procedura

edilizia a posteriori. Richiesta a cui il ricorrente ha dato seguito, inoltrando la domanda di costruzione in sanatoria, sfociata nel diniego del permesso qui contestato. Ora, contrariamente a quanto eccepisce il ricorrente, l'agire del Municipio non presta il fianco a critiche: come visto, la sola circostanza che esso si sia attivato a seguito della segnalazione di un terzo ignoto, è del tutto irrilevante. È infatti evidente che a fronte di uno scritto che denuncia l'esistenza di opere abusive fuori della zona edificabile, l'Esecutivo locale non può rimanere passivo, ma è tenuto ad assolvere i compiti che la legge gli affida. In particolare, nella misura in cui, come in concreto, sussistono costruzioni che non sono mai state autorizzate dall'autorità competente (cfr. infra consid. 3), è manifesto che il Municipio non poteva prescindere da una procedura edilizia in sanatoria, volta ad accertare la loro conformità con il diritto materiale applicabile. La generica censura del ricorrente cade quindi nel vuoto, unitamente alla sua richiesta di abbandonare o stralciare dai ruoli il presente procedimento.

### **E. 3**

Come rettamente evidenziato dalle precedenti istanze, certo è anzitutto che le diverse costruzioni sul fondo - e in particolare il controverso ripostiglio-garage (in cui il ricorrente ha ricavato un'officina per la riparazione di veicoli, cfr. foto annesse al rapporto di constatazione del 7 agosto 2020) - non risultano sorrette da alcun permesso.

L'autorizzazione rilasciata dal solo Municipio nel 2001 (consid. Ab) è infatti nulla, poiché emessa senza il concorso dell'autorità cantonale, in spregio all'art. 25 cpv. 2 LPT (cfr. DTF 111 Ib 213 E. 5b; STF 1C\_709/2020 del 24 agosto 2021 consid. 4.2.2 con rimandi; cfr. pure art. 5 cpv. 3 del regolamento di applicazione della legge edilizia del 9 dicembre 1992 [RLE; RL 705.110]). In simili circostanze, contrariamente a quanto pretende, il ricorrente non può nemmeno prevalersi del principio di tutela dell'affidamento. Per costante giurisprudenza, il cittadino - anche se non assistito da un legale - deve essere a conoscenza del fatto che l'autorizzazione comunale a costruire fuori della zona edificabile è subordinata all'approvazione della competente autorità cantonale secondo l'art. 25 cpv. 2 LPT, norma che costituisce una regola procedurale fondamentale ai fini del rispetto del principio della separazione del territorio edificabile da quello non edificabile (cfr. STF 1C\_709/2020 citata consid. 4.2.2 e riferimenti).

### **E. 4.1**

Di principio, il permesso di costruire o trasformare edifici o impianti può essere rilasciato soltanto se essi sono conformi alla funzione prevista dal piano regolatore per la zona di utilizzazione (principio di conformità di zona, cfr. art. 22 cpv. 2 lett. a LPT).

### **E. 4.2**

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\_480/2019 del 16 luglio 2020 consid. 3.2; 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.).

### **E. 4.3**

In concreto, sia che si consideri la situazione pianificatoria (PR 1982) vigente al momento in cui sono stati realizzati (a partire dal 2001), sia che si consideri l'attuale PR approvato il 14 giugno 2005, è pacifico che i controversi interventi non possono essere autorizzati in base all'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT. Il PR 1982 assegnava infatti il mapp. PART 1 a una zona senza destinazione specifica, ovvero a un'area non specificatamente utilizzabile e in cui non erano previsti obiettivi pianificatori particolari (cfr. art. 16 NAPR '82). Nella stessa non poteva quindi essere rilasciato alcun permesso ordinario, ma tutt'al più ammessi degli interventi nei limiti dell'art. 24 LPT (cfr. UFPT, Commentario alla LPT, n. 15 e 16 ad art. 18; RDAT I-1996 n. 24; STA 52.1996.252 del 3 marzo 1997 consid. 5.1; cfr. pure Rudolf Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zurigo 2016, n. 35 ad art. 18 LPT). Pacifico è pure che il ripostiglio-garage, unitamente alle due tettoie e al tavolo di cemento, non sono costruzioni necessarie alla coltivazione agricola o all'agricoltura, conformi alla zona agricola secondo il piano regolatore valido dal 2005 (cfr. art. 16 a LPT e 34 OPT, in vigore dal 1° settembre 2000). Non lo sono neppure nella misura in cui dovessero porsi al servizio dell'attività agricola hobbistica esercitata dall'insorgente (cfr. art. 34 cpv. 5 OPT; cfr. relazione tecnica e complemento di informazione del 24/26 marzo 2021). Nessuno del resto lo pretende.

### **E. 5.1**

In deroga al principio della conformità di zona, fuori della zona edificabile possono essere rilasciate autorizzazioni per la costruzione o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti soltanto se sono adempiute le condizioni cumulative poste dall'art. 24 LPT, vale a dire se la destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile (lett. a) e se non vi si oppongono interessi preponderanti (lett. b). La nozione di ubicazione vincolata secondo l'art. 24 lett. a LPT ha carattere oggettivo e per la realizzazione di tale presupposto la giurisprudenza pone esigenze severe. Occorre infatti che sia necessario costruire l'edificio o l'impianto fuori dalla zona a cui normalmente apparterebbe per motivi tecnici o inerenti al suo esercizio o per la natura del terreno. Il vincolo può anche essere negativo, imposto cioè dall'esclusione di ogni altra ubicazione. Motivi puramente finanziari, personali o di comodità non bastano (cfr. DTF 136 II 214 consid. 2.1, 129 II 63 consid. 3.1, 124 II 252 consid. 4a). Al riguardo è comunque sufficiente un'ubicazione vincolata relativa, nel senso che non occorre che quella prevista sia l'unica ubicazione possibile, ma devono essere dati motivi particolarmente importanti e oggettivi che consentano di ritenere che essa appaia come molto più favorevole rispetto ad altre ubicazioni all'interno della zona edificabile (cfr. DTF 141 II 245 consid. 7.6.1, 136 II 214 consid. 2.1 e rimandi). La decisione sull'ubicazione vincolata relativa implica un'estesa ponderazione degli interessi, che coincide in parte con quella dell'art. 24 lett. b LPT (cfr. DTF 141 II 245 consid. 7.6.1).

### **E. 5.2**

In concreto, è manifesto che i fabbricati non adempiono il requisito dell'ubicazione vincolata (art. 24 lett. a LPT). Nessuna necessità imperativa, in particolare nessun motivo di ordine tecnico, inerente all'esercizio e alla natura del terreno, impone di realizzare il ripostiglio-garage, insieme alle tettoie e al tavolo di cemento fuori della zona edificabile. Contrariamente a quanto ritiene il ricorrente, il solo fatto che sul fondo vi fosse già un vecchio pollaio/ripostiglio non è sicuramente atto a fondare l'ubicazione vincolata delle controverse opere (ordine tecnico e natura, scelta del luogo da sempre utilizzato). Le sue ragioni restano di natura soggettiva. In che misura l'insorgente possa semmai invocare per il precedente manufatto la tutela delle situazioni acquisite e l'art. 24 c LPT è invece questione

che verrà esaminata qui di seguito. Dal profilo dell'art. 24 LPT, posto che nulla impedisce al ricorrente di costruire in zona edificabile le controverse opere, in particolare un'officina o un deposito per veicoli o materiali legati a un'attività hobbistica, è invece escluso che possa essere rilasciata un'autorizzazione eccezionale in base a tale norma.

### **E. 6.1**

Resta quindi da verificare se i manufatti in questione possano essere autorizzati in base all'art. 24 c LPT e agli art. 41 segg. OPT. Queste norme, introdotte con la revisione della LPT del 1998 (che ha ripreso, con alcune modifiche, il regime retto dal previgente art. 24 cpv. 2 vLPT), hanno subito alcune variazioni nel corso del tempo (revisioni dell'OPT del 2007 e della LPT del 2012). Poiché, come visto, alle domande di costruzione in sanatoria torna di principio applicabile il diritto vigente al tempo in cui le opere sono state realizzate, a meno che quello entrato successivamente in vigore risulti più favorevole al costruttore, va anzitutto ricordato il diritto anteriore.

### **E. 6.2**

Secondo l'art. 24 c LPT (nella versione in vigore dal 1° settembre 2000), fuori delle zone edificabili, gli edifici e impianti utilizzabili in base alla loro destinazione ma non più conformi alla destinazione della zona sono per principio protetti nella propria situazione di fatto (cpv. 1). Con l'autorizzazione dell'autorità competente, soggiunge il cpv. 2, tali edifici e impianti possono essere rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o ricostruiti, purché siano stati eretti o modificati legalmente. In ogni caso è fatta salva la compatibilità con le importanti esigenze della pianificazione territoriale. L'articolo 24 c LPT è applicabile a edifici e impianti, costruiti o trasformati a suo tempo in conformità al diritto materiale, ma che per effetto di modifiche posteriori di atti legislativi o piani sono divenuti non conformi alla destinazione della zona (art. 41 OPT).

### **E. 6.3**

In base al cpv. 1 dell'art. 42 OPT (nel testo valido dal 1° settembre 2000), trasformazioni di edifici e impianti a cui è applicabile l'articolo 24 c LPT sono ammesse nella misura in cui l'identità dell'edificio o dell'impianto unitamente ai dintorni rimanga conservata nei tratti essenziali. Sono ammessi miglioramenti volti a cambiare l'aspetto esterno. In base al cpv. 2, stato di riferimento determinante per la valutazione dell'identità è lo stato in cui si trovava l'edificio o l'impianto al momento della modifica legislativa o dei piani. Il quesito se l'identità dell'edificio o dell'impianto rimanga sostanzialmente immutata, soggiunge il cpv. 3, va valutato tenendo conto di tutte le circostanze. In ogni caso non è più garantita qualora siano superati determinati limiti quantitativi prescritti per gli ampliamenti all'esterno e all'interno del volume esistente dell'edificio (cfr. lett. a e b).

### **E. 6.4**

Secondo l'art. 42 cpv. 4 OPT (nel testo in vigore dal 1° settembre 2000), un edificio o un impianto può essere ricostruito soltanto se al momento della distruzione o della demolizione era ancora utilizzabile secondo la destinazione ed era dato un interesse ininterrotto alla sua utilizzazione. Ove risulti indicato dal profilo oggettivo, l'ubicazione dell'edificio o dell'impianto sostitutivo può divergere in misura minima da quella dell'edificio o dell'impianto preesistente. In base a tale norma un fabbricato può quindi essere ricostruito solo se era ancora utilizzabile e sussisteva un interesse ininterrotto alla sua utilizzazione (cfr. DTF 127 II 209 consid. 3a). La tutela delle situazioni acquisite non si estende infatti a edifici abbandonati da tempo, in rovina, inutilizzabili o pronti alla demolizione; le rovine

non possono essere trasformate in nuove costruzioni (cfr. STF 1C\_125/2012 del 30 ottobre 2012 consid. 2.1, 1A.250/2002 du 16 mai 2003 consid. 3.1; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, n. 44 ad art. 24) . Anche in caso di ricostruzione deve inoltre essere preservata l'identità dell'edificio esistente nei tratti essenziali (cfr. DTF 127 II 209 consid. 3, STF 1C\_554/2011 del 2 aprile 2012 consid. 3.2; Bernhard Waldmann/Peter Hänni , Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 23 ad art. 24c e rimandi). L'identità dev'essere conservata anche dal profilo dell'ubicazione. Ove risulti indicato dal profilo oggettivo (ad esempio per motivi di polizia o estetici; non sono sufficienti motivi finanziari, personali o di comodità), l'ubicazione dell'edificio o dell'impianto sostitutivo può divergere da quella preesistente. Il nuovo manufatto non può tuttavia trovarsi ad una distanza considerevole dall'opera antecedente (cfr. anche art. 42 cpv. 4 seconda frase OPT; Waldmann/ Hänni , op. cit., n. 23 ad art. 24c ; Muggli , op. cit. , Zurigo 2017, n. 41 segg. ad art. 24 c ). Il Tribunale federale si è sempre rifiutato di definire una distanza massima, ritenendo che per determinare la tutela dell'identità dell'opera sia decisiva la fattispecie concreta (cfr. DTF 127 II 209 consid. 3a; Waldmann/ Hänni , op. cit., n. 23 ad art. 24c). Ad esempio, l'Alta Corte ha autorizzato la ricostruzione di una banchina d'approdo per navi da trasporto a 40 m dalla vecchia posizione perché, tra le altre ragioni, la ricostruzione nella precedente ubicazione sarebbe stata impraticabile a causa del rischio di caduta massi (cfr. STF 1A.74/1992 del 7 marzo 1994 pubbl. in ZBl 96/1995 pag. 186 segg., criticata in Waldmann/ Hänni , op. cit., n. 23 ad art. 24c). In un altro caso, il Tribunale federale ha negato uno spostamento di 80 m (cfr. STF 1C\_61/2014 del 30 giugno 2015 consid. 5.5) rispettivamente di 260 m (cfr. DTF 127 II 209 consid. 3d).

#### **E. 6.5**

Il quadro normativo vigente ricalca essenzialmente la predetta regolamentazione per quanto riguarda la ricostruzione degli edifici che ricadono nel campo di applicazione dell'art. 24 c LPT (in cui sono ora inclusi anche gli edifici abitativi agricoli, cfr. cpv. 3, in vigore dal 1° novembre 2012). L'art. 24 c cpv. 4 LPT pone nondimeno alcuni limiti per le modifiche dell'aspetto esterno degli edifici, mentre i cpv. 3 e 4 dell'art. 42 OPT sono stati adattati a seguito degli allentamenti concessi per gli ampliamenti interni (cfr. per un riepilogo delle revisioni del 2007 e 2012: Muggli , op. cit. , Zurigo 2017, n. 1 segg. ad art. 24 c ). Non occorre tuttavia soffermarsi su questi aspetti, che non sono determinanti nella fattispecie rispettivamente non hanno portato a un assetto giuridico più favorevole al ricorrente.

#### **E. 6.6**

In concreto, le autorità inferiori hanno escluso che potesse essere rilasciata un'autorizzazione eccezionale ai sensi dell'art. 24 c LPT per il ripostiglio-garage (e le ulteriori costruzioni annesse), divergendo la sua ubicazione sostanzialmente da quella dell'originario pollaio-ripostiglio (art. 42 cpv. 4 OPT). Ora, va anzitutto rilevato che - al di là di una fotografia aerea del 1970 (cfr. doc. B) - dagli atti non emerge invero alcun riscontro oggettivo su quest'ultimo fabbricato che era collocato nell'estremità sud del fondo. Nemmeno dai documenti annessi alla licenza del 2001 - consistenti in una planimetria e uno schizzo a mano della nuova costruzione - è possibile dedurre le dimensioni, l'aspetto esterno e le caratteristiche del manufatto preesistente, che per stessa ammissione del ricorrente era in uno stato precario rispettivamente in cattivo stato di conservazione . In queste circostanze non è quindi realmente possibile affermare che sul fondo vi era un fabbricato al beneficio della tutela delle situazioni acquisite - con una struttura portante e un tetto per lo più intatti (cfr. STF 1C\_617/2019 del 27 maggio 2020 consid. 5.1) - ancora utilizzabile secondo la sua

destinazione e alla cui utilizzazione sussisteva un interesse ininterrotto come esige l'art. 42 cpv. 4 OPT. Nemmeno è possibile ritenere che il ripostiglio-garage che è stato (ri)costruito sul lato opposto del fondo - avente una superficie di 42 m<sup>2</sup> e alto fino a 3 m, formato da un basamento in calcestruzzo, pareti in legno con finestre e una copertura in pannelli coibentati, dotato di allacciamento alla rete elettrica e all'acqua di tipo agricolo e circondato da una pavimentazione in cemento (cfr. relazione tecnica e foto agli atti) - ne abbia conservato l'identità nei tratti essenziali. A maggior ragione se si considera che il nuovo fabbricato si scosta pure da quello, ben più semplice, prospettato nel citato schizzo del 2001. Dal profilo dell'identità, non può inoltre essere ignorato che l'ubicazione del nuovo fabbricato diverge in misura non trascurabile (ca. 40 m) da quella del vecchio pollaio-ripostiglio (cfr. foto aerea citata), senza che sia stato addotto alcun motivo oggettivo per il suo spostamento, a ridosso del bosco (cfr. planimetria e preavviso della Sezione forestale). Ciò che, se non già in termini di distanza, risulta comunque contrario all'art. 42 cpv. 4 OPT, il quale non conferisce al proprietario la libertà di scegliere a suo piacimento l'ubicazione di un edificio sostitutivo. A fronte di tutto quanto precede, è quindi escluso che il fabbricato in cui il ricorrente ha realizzato un'officina per la riparazione di veicoli possa conseguire un'autorizzazione in base agli art. 24 c e 42 cpv. 4 OPT. Di riflesso, non possono neppure essere autorizzate le tettoie che ha annesso al manufatto, al pari degli ulteriori interventi di sistemazione esterna. Interventi che, all'apparenza, hanno anche comportato la creazione di una nuova strada di accesso, che attraversa l'intero fondo (cfr. vista aerea in [www.google.ch/maps](http://www.google.ch/maps) e immagini aeree dopo il 2000 pubblicate sul geoportale dell'Ufficio federale della topografia swisstopo: [map.geo.admin.ch](http://map.geo.admin.ch), "SWISSIMAGE Viaggio nel tempo"). Il giudizio impugnato che ha tutelato il diniego del permesso non può quindi che essere confermato.

## **E. 7**

Da respingere sono infine le domande del ricorrente con cui chiede che nei suoi confronti venga semmai prospettata una sanzione pecuniaria o che possa essere sottoscritta una convenzione di precariato. Tali aspetti esulano infatti dalla presente procedura. Spetterà comunque all'autorità di prime cure chinarsi sulle misure di ripristino, ritenuto comunque che per rimediare ad abusi edilizi commessi fuori della zona edificabile non possono trovare applicazione né l'ingiunzione di una sanzione pecuniaria, né tantomeno la stipula di un accordo tra l'istante in licenza e le autorità. Tali rimedi non si conciliano infatti con il principio della forza derogatoria del diritto federale, che regola in maniera esaustiva gli interventi edilizi fuori del perimetro edificabile (cfr. RDAT I-1996 n. 30; STA 52.2014.368 del 15 giugno 2015 consid. 2.2, confermata da: STF 1C\_400/2015 del 2 ottobre 2015; STA 52.2002.454/461 del 15 febbraio 2005 consid. 4.2).

## **E. 8.1**

Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso è di conseguenza respinto.

## **E. 8.2**

Con l'emanazione della presente decisione la domanda di conferimento dell'effetto sospensivo all'impugnativa, invero dato per legge (cfr. art. 71 LPAm), diviene priva d'oggetto.

## **E. 8.3**

Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm) segue la soccombenza. Non si assegnano ripetibili (art. 49 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 1'800.-, già anticipata dal ricorrente, resta a suo carico. Non si assegnano ripetibili. 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 La  
presidente La vicecancelliera

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