

TI_GERICHTE 52.2023.187 vom 19. April 2023

TI Tribunale d'appello, 2023-04-19, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2023.187

FR: TI_GERICHTE 52.2023.187 du 19 avril 2023

IT: TI_GERICHTE 52.2023.187 del 19 aprile 2023

Regeste

Licenza edilizia a posteriori fuori zona

Erwägungen

E. 1

LPAm), è dunque ricevibile in ordine.

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 (art. 21 cpv. 2 LE). Irrilevante è il fatto che quest'ultima abbia alienato in corso di procedura il fondo qui oggetto di giudizio, ritenuto che l'acquirente non è subentrato al posto dell'alienante (art. 44 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv.

E. 1.2

Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). Non occorre procedere all'ispezione del registro fondiario richiesta dalla ricorrente, ritenuto che la situazione da questo punto di vista è chiara e, a una sua valutazione anticipata, la prova non apporterebbe ulteriori elementi utili ai fini del giudizio. 2. La ricorrente rimprovera anzitutto al Governo una violazione del suo diritto di essere sentita per carenza di motivazione del giudizio impugnato, con cui avrebbe semplicemente confermato il parere espresso dall'Autorità dipartimentale nel suo avviso. Non sarebbe inoltre stata effettuata alcuna istruttoria e le sue tesi giuridiche non sarebbero state analizzate sufficientemente. 2.1. Giusta l'art. 46 cpv. 1 LPAm, ogni decisione deve essere motivata per iscritto. La norma non precisa il contenuto e l'estensione della motivazione, cosicché valgono le garanzie minime dedotte dall'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101). Per costante giurisprudenza, la motivazione di una decisione è sufficiente quando la parte interessata è messa in condizione di rendersi conto della portata del provvedimento che la concerne e di poterlo impugnare con cognizione di causa (cfr. DTF 143 III 65 consid. 5.2). In quest'ottica basta che l'autorità esponga, almeno brevemente, i motivi che l'hanno indotta a decidere in un senso piuttosto che in un altro. Essa non è quindi tenuta a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutti gli argomenti sollevati, ma può limitarsi alle sole circostanze che appaiono rilevanti per il giudizio in quanto atte a influire sulla decisione di merito (cfr. DTF 147 V 409 consid. 5.3.4, 146 IV consid. 2.2.7, 142 II 154 consid. 4.2, 138 I 232 consid. 5). Inoltre, sempre che ciò non ne ostacoli troppo la comprensione, la motivazione di una decisione può anche essere implicita, risultare dai diversi considerandi della stessa o da rinvii ad altri atti (cfr.

DTF 141 V 557 consid. 3.2.1; STF 2C_583/2017 del 18 dicembre 2017 consid. 5.2.1, 2C_630/2016 del 6 settembre 2016 consid. 5.2). Il diritto di essere sentito comprende anche la facoltà per gli interessati di consultare l'incarto, di offrire mezzi di prova su punti rilevanti e di esigerne l'assunzione, di partecipare alla stessa e di potersi esprimere sulle relative risultanze nella misura in cui possano influire sulla decisione (DTF 145 I 167 consid. 4.1, 144 I 11 consid. 5.3). La violazione del diritto di essere sentito implica, di principio, l'annullamento della decisione impugnata, a prescindere dalle possibilità di successo nel merito (cfr. DTF 144 I 11 consid. 5.3, 137 I 195 consid. 2.2, 135 I 279 consid. 2.6.1). Il Tribunale federale ritiene tuttavia che una violazione del diritto di essere sentito può essere sanata nell'ambito di una procedura ricorsuale, quando l'interessato ha avuto la possibilità di esprimersi dinanzi a un'autorità di ricorso che dispone del medesimo potere d'esame dell'autorità decidente. La sanatoria è di regola esclusa se il difetto è particolarmente grave. Si può nondimeno prescindere da un rinvio all'istanza precedente, anche se la lesione è di una certa gravità, quando esso costituisca una formalità priva di senso e porti a inutili ritardi, inconciliabili con l'altrettanto importante interesse della parte toccata a un giudizio celere (cfr. DTF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2, 136 V 117 consid. 4.2.2.2). 2.2. La censura di violazione del diritto di essere sentita della ricorrente è priva di fondamento. Dopo aver ricordato il diritto determinante per costruzioni conformi alla zona di utilizzazione e aver negato l'esistenza dei presupposti per la sua applicazione in concreto (consid. 3.1. decisione impugnata), il Governo ha riassunto le norme applicabili per i casi in cui può entrare in considerazione solo un permesso eccezionale giusta gli art. 24 LPT e 24 c LPT (consid. 3.2. e 3.3.). Negate le condizioni per la prima evenienza, in assenza di ubicazione vincolata (... non sussistono ragioni oggettive, segnatamente di ordine tecnico e d'esercizio o legate alla configurazione o alle particolarità del suolo che rendano indispensabile la formazione di tali opere fuori zona edificabile; consid. 3.4., pag. 4), ha poi esposto le ragioni per le quali ha ritenuto che nemmeno la seconda norma poteva soccorrere la ricorrente. In sostanza, ha fatto riferimento al raggiungimento del limite quantitativo di superficie utile lorda (SUL) con l'autorizzazione degli interventi di trasformazione nel 2006, per cui non vi sarebbe ora più alcuno spazio per autorizzare ulteriori opere. Queste non sarebbero nemmeno necessarie per rispondere a un'utilizzazione a scopo abitativo conforme agli standard attuali, per un risanamento energetico o per un migliore inserimento dell'edificio nel paesaggio (consid. 3.4., pag. 5). La motivazione fornita permetteva senz'altro alla ricorrente di comprendere le ragioni della reiezione del suo ricorso. Se questa è corretta, in particolare, se sono state considerate tutte le peculiarità della situazione, è invece una questione di merito che verrà esaminata in appresso. Per quanto riguarda il rimprovero di non aver, l'istanza precedente, fatto un'istruttoria, si osserva che la ricorrente stessa non ha ritenuto di chiedere che venisse eseguito alcun atto istruttorio particolare, a parte il richiamo (superfluo) dell'incarto edilizio dalle Autorità comunali e cantonali. Nemmeno in questa sede, del resto, indica alcunché a questo proposito. Certo, l'autorità amministrativa e quelle di ricorso accertano d'ufficio i fatti, ma tale principio non è assoluto ed è temperato proprio dal dovere di collaborazione delle parti (art. 26 cpv. 1 LPAm). D'altra parte, gli atti erano e sono senz'altro sufficienti, come si vedrà, per decidere della bontà del diniego della licenza edilizia qui contestato. La censura deve per finire essere respinta siccome manifestamente infondata. 3. 3.1. Edifici ed impianti possono essere costruiti o trasformati solo con l'autorizzazione dell'autorità (art. 22 cpv. 1 LPT). L'autorizzazione è rilasciata solo se gli edifici o gli impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione e il

fondo è urbanizzato (art. 22 cpv. 2 LPT), riservate le altre condizioni previste dal diritto federale e cantonale (art. 22 cpv. 3 LPT). Sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti che sono necessari alla coltivazione agricola o all'orticoltura (art. 16 a cpv. 1 prima frase LPT). La norma è concretizzata all'art. 34 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1) che qui non mette conto di ribadire, visto che nemmeno la ricorrente, giustamente, pretende che possa essere rilasciato un permesso edilizio in conformità con la zona agricola.

3.2. 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 sono date, cumulativamente (DTF 124 II 252 consid. 4), le condizioni poste dall'art. 24 LPT, vale a dire se la loro destinazione esiga un'ubicazione fuori della zona edificabile (lett. a) e se non vi si oppongano interessi preponderanti (lett. b). Il requisito dell'ubicazione vincolata 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; Waldmann/Hänni, op. cit., ad art. 24 LPT n. 8 segg.). 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., ad art. 24 LPT n. 8 segg.). L'adempimento del secondo requisito di cui all'art. 24 lett. b LPT presuppone l'assenza di interessi preponderanti che si oppongano all'autorizzazione sollecitata. Il criterio presuppone la de-terminazione 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 OPT; DTF 129 II 63 consid. 3.1.; STA 52.2006.117 del 25 settembre 2012 consid. 4.1.).

3.3. Lex specialis per rapporto all'art. 24 LPT, l'art. 24 c LPT - nella versione in vigore dal 1° novembre 2012 - dispone che al di 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 (Besitzstandsgarantie). Con l'autorizzazione dell'autorità competente, prosegue la norma (cpv. 2), tali edifici e impianti possono essere rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o ricostruiti, purché siano stati eretti o modificati legalmente (erweiterte Besitzstandsgarantie). Lo stesso vale, in base al cpv. 3, per gli edifici abitativi agricoli e gli edifici annessi utilizzati a scopo di sfruttamento agricolo, eretti o trasformati legalmente prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale. Con quest'ultimo capoverso, frutto della modifica della LPT del 23 dicembre 2011, in vigore dal 1° novembre 2012 (RU 2012 5535), si è in sostanza voluto estendere la tutela allargata delle situazioni acquisite agli edifici abitativi agricoli (e agli edifici annessi) eretti o trasformati legalmente prima del 1° luglio 1972 (Rudolf Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [curatori], Praxis-kommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zurigo/Basilea/Ginevra 2017, ad art. 24 c n. 6 e 18). In virtù del cpv. 4 della norma, l'aspetto esterno di un edificio può essere modificato soltanto se ciò è necessario per un'utilizzazione a scopo abitativo conforme agli standard attuali o per un risanamento energetico, oppure per migliorare l'integrazione dell'edificio nel paesaggio. In ogni caso, conclude il cpv. 5, è fatta salva la compatibilità con le importanti esigenze della pianificazione territoriale. L'art. 41 cpv. 1 OPT precisa che l'art. 24 c LPT è applicabile a

edifici e impianti costruiti o trasformati legalmente prima che il fondo in questione diventasse parte della zona non edificabile ai sensi del diritto federale (edifici e impianti secondo il diritto anteriore). Da questo profilo fa stato, di regola, il 1° luglio 1972, data che coincide con l'entrata in vigore della legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 (LCIA; RU 1972 I 1120 segg.) che ha esplicitamente introdotto il principio di separazione del territorio edificato da quello ineditato (DTF 129 II 396 consid. 4.2.1). Il cpv. 2 del disposto stabilisce poi che l'art. 24 c LPT non è applicabile a edifici e impianti agricoli isolati non abitati. A sua volta, l'art. 42 OPT dispone che una trasformazione è considerata parziale e un ampliamento è considerato moderato se l'identità dell'edificio o dell'impianto, unitamente ai dintorni, rimane conservata nei tratti essenziali; sono ammessi miglioramenti volti a cambiare l'aspetto esterno (cpv. 1). Stato di riferimento determinante per la valutazione dell'identità, prosegue la norma (cpv. 2), è quello in cui si trovava l'edificio o l'impianto al momento dell'assegnazione a una zona non edificabile (cpv. 2). Di regola, quindi, il 1° luglio 1972 (STF 1C_312/2016 del

E. 3

aprile 2017 consid. 2.1 e 4.1). In base al cpv. 3, il quesito se l'identità dell'edificio o dell'impianto rimanga sostanzialmente immutata va valutato tenendo conto di tutte le circostanze. Valgono in ogni caso le seguenti regole: a. all'interno del volume esistente dell'edificio la superficie utile lorda computabile non può essere ampliata oltre il 60%, fermo restando che la posa di un'isolazione esterna è considerata quale ampliamento all'interno del volume esistente dell'edificio; b. si può procedere a un ampliamento esterno se sono rispettate le condizioni di cui all'articolo 24 c cpv. 4 LPT; in questo caso, l'ampliamento totale, sia in relazione alla superficie utile lorda computabile, sia in relazione alla superficie totale (somma della superficie utile lorda computabile e della superficie accessoria lorda) non deve superare il 30% o i 100 m²; gli ampliamenti all'interno del volume esistente dell'edificio sono computati solo per metà; c. i lavori di trasformazione non devono consentire una modifica rilevante dell'utilizzazione di edifici abitati in origine solo temporaneamente. Giusta l'art. 42 cpv. 1 OPT gli interventi sono pertanto ammessi nella misura in cui l'identità dell'edificio o dell'impianto unitamente ai dintorni rimane conservata nei tratti essenziali; sono inoltre ammessi miglioramenti volti a cambiare l'aspetto esterno. Le modifiche possono consistere in trasformazioni interne, ampliamenti esterni, come anche in cambiamenti (parziali) di destinazione. Il quesito di sapere se l'identità dell'edificio o dell'impianto resti sostanzialmente immutata, va valutato tenendo conto di tutte le circostanze (art. 42 cpv. 3 OPT; cfr. per degli esempi: STF 1C_312/2016 del 3 aprile 2017 consid. 3.3 con rif. , pubbl. in: ZBI 119/2018 pag. 314). Occorre segnatamente considerare gli aumenti della superficie utile lorda, ma anche le modifiche di tutti gli altri aspetti determinanti dal punto di vista dell'identità sostanziale (volume, aspetto esteriore, cambiamenti di utilizzazione, estensione dell'urbanizzazione, accrescimento del comfort ecc.; DTF 132 II 21 consid. 7.1.2; STF 1C_617/2019 del 27 maggio 2019 consid. 5.2; STA 52.2010.63 del 15 marzo 2011 consid. 3.1.2). La valutazione globale deve dunque comprendere l'aspetto esterno dell'immobile, la tipologia e l'estensione della destinazione d'uso, il numero di unità abitative, l'accessibilità, lo scopo economico e l'impatto sull'urbanizzazione e sull'ambiente (STF 1C_312/2016 citata consid. 3.1, 1C_488/2010 dell'8 settembre 2011 consid. 2.3, pubbl. in: ZBI 113/2012 pag. 271). L'identità non è in ogni caso più data se sono superati i limiti quantitativi fissati dall'art. 42 cpv. 3 lett. a e b OPT per gli ampliamenti all'interno e all'esterno del volume esistente. Per gli ampliamenti all'esterno del volume occorre inoltre che sia rispettato l'art. 24 c cpv. 4 LPT (STF

1C_480/2019 del 16 luglio 2020 consid. 3.3, 1C_415/2014 del 1° ottobre 2015 consid. 3.6).

4. 4.1. A ragione nella fattispecie il Consiglio di Stato ha negato che le opere in questione potessero conseguire un permesso ordinario secondo l'art. 22 LPT, non essendo data la conformità delle stesse alla zona agricola. Nemmeno la ricorrente del resto lo pretende. 4.2. Per quanto riguarda le due costruzioni accessorie (baracca in legno e tunnel in plastica), la ricorrente sostiene la tesi secondo cui un permesso potrebbe essere rilasciato sulla base dell'art. 24 LPT, siccome gli attrezzi e i macchinari ivi depositati, necessari alla coltivazione e manutenzione di un fondo di dimensioni ragguardevoli e a oltre 250 m dalla zona edificabile più prossima, imporrebbero di mantenerli in loco in un manufatto chiuso. Sarebbe quindi dato il requisito dell'ubicazione vincolata. A torto, tuttavia. Per quanto degna di considerazione, la cura prestata dalla ricorrente alla sua proprietà e alla lavorazione del grande terreno con macchinari e utensili vari non è suscettibile di giustificare ragioni oggettive, segnatamente di ordine tecnico o di esercizio o legate alla configurazione o alle particolarità del suolo, che rendano indispensabile la collocazione dei due accessori sul fondo stesso. I vari attrezzi possono del resto essere depositati in prossimità dell'edificio principale, che offre un certo riparo anche dalle intemperie o, in parte, anche all'interno del medesimo. Le ragioni fatte valere dall'insorgente sono al contrario semplici motivi personali e di comodità, insufficienti per derogare al principio centrale della separazione tra zone edificabili e non. Già solo per questi motivi, è escluso che i due subalterni possano essere autorizzati in via eccezionale in base all'art. 24 LPT. Che la tettoia chiusa su tutti i lati, come si presenta allo stato attuale, possa spuntare un'autorizzazione fondata su questa norma non è nemmeno, giustamente, sostenuto dalla ricorrente, a fronte dell'assenza di ubicazione vincolata anche per questo manufatto. 4.3. Resta dunque da verificare se le opere per le quali è stata negata la licenza possono conseguire un permesso giusta l'art. 24 c LPT. Al quesito occorre dare risposta negativa. 4.3.1. Come visto, la tettoia nella sua conformazione attuale (spazio chiuso, dotato di finestre e porte, collegato con l'abitazione principale) non ha mai conseguito una licenza. Nel 2006 era stata autorizzata, quale nuovo manufatto, una struttura aperta su tre lati, accostata all'edificio principale grazie al prolungamento del tetto, sostenuto da due pali. Per quanto concerne le due costruzioni accessorie, invece, la baracca in legno, staccata di poco meno di una decina di metri casa di abitazione, era già presente al momento del rilascio della licenza nel 2006. Era (ed è tuttora) censita a registro fondiario quale sub C (8 m 2) del mapp. _____. Agli atti non vi è tuttavia alcuna prova della sua presenza sul fondo già prima del 1° luglio 1972. La ricorrente si limita del resto a sostenere che al momento dell'acquisto del fondo era già stata costruita. Per quanto riguarda il tunnel di plastica, essa stessa ha ammesso che è stato posato solo nel 2015, senza autorizzazione. 4.3.2. Per determinare se gli interventi eseguiti senza permesso possono conseguire una licenza edilizia a posteriori occorre partire dalla situazione che è scaturita dagli ampliamenti autorizzati nel 2006. Dapprima, tuttavia, val la pena ricordare che il proprietario attuale è chiamato a rispondere anche dei lavori effettuati dai precedenti proprietari. Destinatario dell'ordine di inoltrare una domanda di costruzione in sanatoria è, infatti, il proprietario al momento in cui viene impartito. Con l'acquisto del sedime, è infatti il primo ad avere il potere di disposizione sul fondo. Irrilevante è il fatto che i lavori siano stati eseguiti da un eventuale predecessore in diritto. Priva di rilievo è pure la buona fede del nuovo proprietario (RDAT 1994 II n. 36). La domanda di costruzione non è infatti legata a una determinata persona ma si riferisce unicamente a un fondo e a un progetto (STA 52.2021.113 del 17 dicembre 2021 consid. 4; Athos Mecca/Daniel Ponti , Legge edilizia annotata, II ed.,

Locarno 2016, pag. 276; Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, n. 1265 e segg.).

4.3.3. Secondo il calcolo delle superfici utili e accessorie di cui all'avviso dipartimentale n. 55179, per l'autorizzazione alla ristrutturazione dell'edificio nel 2006 sono stati considerati i due ampliamenti esterni derivanti dalla chiusura della veranda a sud (+12 m²) e dalla costruzione del nuovo corpo a nord (+13 m²). I margini concessi dall'art. 42 cpv. 3 lett. b OPT risultavano raggiunti con questi soli due interventi. Ulteriori ampliamenti futuri erano dunque esclusi: la SUL supplementare data dai citati ingrandimenti raggiungeva il 29.9%, mentre la somma di SUL e superficie accessoria lorda (SAL) si attestava al 27.5% (valori massimi ammessi: 30%). L'esaurimento delle possibilità di futuri ingrandimenti era del resto stato ribadito anche nella licenza edilizia. Ora, a fronte di queste risultanze, la chiusura della tettoia, che va chiaramente conteggiata quale SAL supplementare, con uno spazio di 28 m², non può manifestamente essere autorizzata, poiché provocherebbe, da sola, un aumento di SUL e SAL del 58.3 %, superiore al 30% consentito dall'art. 42 cpv. 3 lett. b OPT. Evidentemente, in queste circostanze, anche i due accessori abusivi di 8 m² e di 16 m², oltretutto separati dalla casa di abitazione, non possono essere autorizzati. Il contrasto con il disposto menzionato verrebbe ulteriormente aggravato e questo indipendentemente dal quesito di sapere se debbano essere considerati quali costruzioni indipendenti o se per esse possa essere ammessa una relazione materiale con l'edificio esistente (cfr. ARE, Autorizzazioni in virtù dell'articolo 24c LPT, n. 3.3.2 punto 4 pag. 10). Le argomentazioni ricorsuali, secondo cui l'art. 42 cpv. 3 lett. b OPT, quale diritto più favorevole, avrebbe aumentato il limite per gli ampliamenti di SUL dal 30% al 60%, per cui gli interventi in questione potrebbero essere autorizzati, sono manifestamente prive di ogni fondamento: per una corretta lettura e interpretazione del disposto basta a questo proposito rinviare la ricorrente a quanto ricordato più sopra al consid. 3.3. della presente decisione. Viste le motivazioni di cui sopra, non si rende necessario verificare il rispetto delle condizioni di cui all'art. 24 c cpv. 4 LPT, che, peraltro, il Consiglio di Stato ha negato. 5. Da tutto quanto precede, il ricorso deve essere respinto. La tassa di giustizia è posta a carico della ricorrente (art. 47 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'800.-, già anticipata dalla ricorrente, rimane a suo carico. 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).

E. 4

Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo La
presidente
La cancelliera

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