

TI_GERICHTE 52.2023.305 vom 2. August 2023

TI Tribunale d'appello, 2023-08-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2023.305

FR: TI_GERICHTE 52.2023.305 du 2 août 2023

IT: TI_GERICHTE 52.2023.305 del 2 agosto 2023

Regeste

Richiesta di inoltro di una domanda di costruzione a posteriori

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 delle insorgenti, personalmente e direttamente toccate dal giudizio impugnato che ha dichiarato irricevibile il loro gravame (art. 65 cpv. 1 LPAmM). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAmM), è dunque ricevibile in ordine.

E. 1.2

Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAmM). Nemmeno le parti sollecitano l'assunzione di particolari prove.

E. 2

Le ricorrenti rimproverano anzitutto al Governo una violazione del loro diritto di essere sentite per carenza di motivazione del giudizio impugnato, che non si sarebbe soffermato sulla condizione d'impugnabilità dell'art. 66 cpv. 2 lett. a LPAmM.

E. 2.1

Giusta l'art. 46 cpv. 1 LPAmM, ogni decisione deve essere motivata per iscritto. La citata disposizione legale si limita a stabilire il principio della motivazione scritta e non precisa altrimenti 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), che comprende vari aspetti tra cui il diritto a una decisione motivata (cfr. DTF 138 I 232 consid. 5.1, 136 I 229 consid. 5.2). 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 142 II 154 consid. 4.2, 138 I 232 consid. 5, 137 II 266 consid. 3, 134 I 83 consid. 4.1). 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).

E. 2.2

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, 135 I 279 consid. 2.6.1, 133 I 201 consid. 2.2 e rimandi).

E. 2.3

In concreto, come visto in narrativa, il Governo si è confrontato con la natura incidentale della decisione municipale e le condizioni d'impugnabilità poste dall'art. 66 cpv. 2 LPAm, segnatamente dalla lett. b: ha in particolare spiegato perché non era possibile rendere subito una decisione finale, soffermandosi pure sul tema relativo alla procedura defatigante o dispendiosa. Il Governo ha poi ritenuto non dato per scontato che verrà richiesto l'EIA, ma anche se lo fosse - ha aggiunto - non sarebbe questo il motivo, prettamente economico, per non inoltrare una domanda a posteriori a causa dei costi che lo stesso comporterebbe, precisando infine come anche nei casi dubbi andrebbe sollecitato l'avvio di un procedimento edilizio. Ora, pur non avendo espressamente richiamato l'art. 66 cpv. 2 lett. a LPAm, v'è da ritenere che con tale argomentazione il Governo abbia essenzialmente inteso trattare, perlomeno implicitamente, anche questa norma e la relativa censura delle insorgenti (secondo cui l'ordine provocherebbe un pregiudizio irreparabile, perché imporrebbe l'elaborazione complessa e molto onerosa di un esame di impatto ambientale, che non sarebbe richiesto o necessario, cfr. replica al Governo pag. 6). La fondatezza o meno dei motivi addotti dalla precedente istanza è invece questione di merito. Tutto sommato, non è quindi ravvisabile una violazione dell'obbligo di motivazione. Ad ogni modo, qualsivoglia lesione del diritto di essere sentito andrebbe ora considerata sanata, atteso che le insorgenti hanno potuto difendersi compiutamente in questa sede, riproponendo e sviluppando i loro argomenti (cfr. STA 52.2022.149 del 17 maggio 2023 consid. 2, 52.2021.216 del 2 agosto 2021 consid. 2). Per finire, un rinvio degli atti al Governo costituirebbe una sterile formalità, in un'ottica di economia processuale.

E. 3

e 5, in RtiD I-2021 n. 12), 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. Ha inoltre ricordato che - diversamente dalla prassi vigente sotto la vecchia legge di procedura per le cause amministrative - in base alla LPAm non sono ora più considerate finali, ma incidentali, le decisioni che statuiscono su uno o più punti litigiosi, ma non su tutti. Richiamato pure l'interesse ad 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. Un tale provvedimento è quindi impugnabile soltanto alle restrittive condizioni poste dall'art. 66 cpv. 2 LPAm (cfr. STA 52.2018.545 citata consid. 3.3 e 5; cfr. pure, tra le altre successive, STA 52.2019.390 del 16 novembre 2021 consid. 2, 52.2021.119 del 27 giugno 2022 consid. 2, 52.2019.465 del 30 dicembre 2022 consid. 2 e STF 1C_66/2023 del 23 febbraio 2023).

E. 3.1

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 (cfr. Bernhard Waldmann, *Bauen ohne Baubewilligung? Von klaren und den Zweifelsfällen*, in: Hubert Stöckli (ed.), *Schweizerische Baurechtstagung*, Friburgo 2017, pag. 56 e rif. *ivi* citati).

E. 3.2

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 può in particolare essere rilevante allorché si tratta di decidere in merito a interventi successivi (cfr. ad es. art. 66 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 [LST; RL 701.100] o art. 24 c della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 [LPT; RS 770]). 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 perentoria 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. 3.3

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 rivista dal Tribunale cantonale amministrativo (STA 52.2018.545 del 13 ottobre 2020 consid.

E. 3.4

Secondo quest'ultima norma, le decisioni pregiudiziali o incidentali possono essere impugnate 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 LPamm 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 defatigante e dispendiosa (cfr. STA 52.2020.591 citata, 52.2015.36 citata consid. 2.3.2, 52.2014.238 citata e rimandi).

E. 4.1

In concreto, come visto, il Governo ha confermato l'ordine rivolto alle ricorrenti di presentare una domanda di costruzione a posteriori per l'attività svolta sul fondo in questione. Ora è pacifico che tale provvedimento - alla luce della giurisprudenza sopraesposta (consid. 3.3) e come già indicato nel precedente giudizio (STA 52.2022.258 citata consid. 4.1) - costituisca una decisione di natura incidentale, impugnabile unicamente alle restrittive condizioni poste dall'art. 66 cpv. 2 LPamm.

E. 4.2

La decisione, contrariamente a quanto eccepiscono le ricorrenti, non appare tuttavia suscettibile di cagionare un pregiudizio irreparabile ai sensi dell'art. 66 cpv. 2 lett. a LPamm: un simile pregiudizio non può in particolare essere ravvisato nel semplice obbligo di presentare una domanda di costruzione, nel solo prolungamento della procedura o nell'aumento dei costi legati alla causa. Non porta ad altra conclusione il richiamo delle ricorrenti all'esame d'impatto ambientale, che non è comunque ancora stato richiesto dall'autorità di prime cure. In assenza dei necessari accertamenti fattuali e giuridici sull'attività concretamente svolta, a questo stadio non sarebbe peraltro ancora possibile pronunciarsi compiutamente su tale aspetto. Il contestato provvedimento non risolve del resto neppure definitivamente il quesito relativo alla necessità o meno di una licenza edilizia. Per queste stesse ragioni, un pregiudizio non è ravvisabile nemmeno nella generica

obiezione secondo cui la presentazione di una domanda di costruzione implicherebbe l'applicazione della nuova pianificazione intercomunale del _____, che imporrebbe nuovi vincoli. Al proposito va peraltro ricordato che alle domande di costruzione in sanatoria è di regola applicabile la pianificazione vigente al momento in cui l'opera è stata realizzata, 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) o che sussistano motivi imperativi che impongano l'immediata applicazione del nuovo diritto (come è il caso nel settore della legislazione sulle acque e della protezione della natura e del paesaggio o dell'ambiente; cfr. STF 1C_22/2019 del 6 aprile 2020 consid. 8.2 non pubbl. in DTF 146 II 304 e rimandi).

E. 4.3

Certo è inoltre che nella fattispecie non sono neppure date le condizioni di cui all'art. 66 cpv. 2 lett. b LPAm. Il Tribunale non potrebbe in particolare rendere una decisione finale, stabilendo segnatamente che il controverso uso del fondo è già stato autorizzato, sfugge all'obbligo di licenza edilizia o è manifestamente al beneficio della tutela delle situazioni acquisite. Allo stadio attuale, in mancanza di accertamenti più precisi, nulla permette di ritenere che l'attività svolta dal 2015 dalla RI 1 sia da sempre in essere sul fondo. Attività che appare tra l'altro contraddistinta dalla presenza di importanti cumuli di inerti a cielo aperto e che, stando agli stessi rapporti delle insorgenti, comporta almeno l a movimentazione di oltre 75'000 t all'anno di materiale di scavo (in entrata e in uscita), oltre a 11'000 t di macerie da demolizione (in entrata e in uscita; cfr. incarto Municipio, rapporto d'attività del 2019 della piattaforma di riciclaggio e esportazione materiale non inquinato; cfr. pure le diverse fotografie agli atti). In particolare, dagli atti non risulta che già in precedenza la proprietaria del fondo (RI 2) svolgesse legittimamente da decenni un'impresa che - per dimensionamento, intensità e tipologia - fosse analoga a quella della sua locataria (cfr. incarto Municipio, commento alla documentazione fotografica e dichiarazione della RI 2 del 22 luglio 2015 che descrive in modo sommario le attività sul fondo dal 1959 e un suo uso per il deposito temporaneo di materiali). Non è inoltre possibile affermare che il controverso insediamento - che implica necessariamente notevoli flussi di mezzi pesanti, con un sicuro impatto sull'ambiente circostante (emissioni di polveri, rumori, ripercussioni sulle acque superficiali e sotterranee; peraltro già oggetto di un referto prodotto dalla vicina che ha messo in discussione il rispetto delle normative ambientali applicabili, cfr. valutazione impatto ambientale attività RI 1 della _____ del 4 giugno 2020) - sia già stato autorizzato dalle autorità preposte. Non è segnatamente dato di vedere come possa essere sorretto dall' autorizzazione del 6 ottobre 2015 rilasciata dal Municipio senza particolari formalità, prescindendo da una procedura edilizia ordinaria e senza interpellare l'autorità dipartimentale competente ad applicare, tra l'altro, la legislazione in materia di protezione dell'ambiente o delle acque (supra consid. Bb). Tanto meno come possa essere coperto dai successivi atti o permessi concessi dal Municipio o dalla DEP per singoli interventi (per lo più previa semplice notifica, non pubblicata e non trasmessa ai Servizi generali del Dipartimento del territorio, supra consid. Bc). A questo stadio, risulta quindi giustificato l'obbligo di inoltrare una domanda di costruzione a posteriori per intervenuto cambiamento di destinazione (cfr. al riguardo: STA 52.2019.325 del 31 maggio 2021 consid. 3, 52.2019.128 del 20 maggio 2021 consid. 3 e rimandi). In mancanza di chiari accertamenti fattuali (sull'estensione dell'attività, delle ripercussioni generate, ecc.) e vista la necessità di una loro valutazione accurata nell'ambito dell'esame della domanda di costruzione, non è in ogni caso possibile rendere subito un giudizio finale. Già solo per

questo motivo, neppure l'art. 66 cpv. 2 lett. b LPAmM risulta quindi soddisfatto. In conclusione, il giudizio impugnato va quindi confermato, siccome immune da violazioni del diritto.

E. 5.1

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

E. 5.2

Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAmM) è posta a carico delle insorgenti. Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 2 LPAmM). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.-, già anticipata dalle insorgenti, resta a loro 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.