

TI_GERICHTE 52.2023.398 vom 27. September 2023

TI Tribunale d'appello, 2023-09-27, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2023.398

FR: TI_GERICHTE 52.2023.398 du 27 septembre 2023

IT: TI_GERICHTE 52.2023.398 del 27 settembre 2023

Regeste

Revoca della licenza edilizia per l'edificazione di due case unifamiliari con ufficio

Erwägungen

E. 1

i, CO 2 e CO 3, personalmente e direttamente toccati dal giudizio impugnato, di cui sono destinatari (art. 207 cpv. 1 LOC; art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 [LPAm; RL 165.100]).

E. 1.1

la decisione del 27 settembre 2023 (n. 4591) del Consiglio di Stato è annullata;

E. 1.1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è quindi data dagli art. 48 cpv. 5 LE e 207 cpv. 1 LOC .

E. 1.1.2

Certa è inoltre la legittimazione attiva dei ricorrenti CO

E. 1.1.3

Pacifica è pure la legittimazione del RI 1. Nel campo edilizio e della pianificazione del territorio il Comune ticinese beneficia in linea di principio di un ampio margine di decisione e di apprezzamento, che la giurisprudenza fa rientrare nell'autonomia tutelabile (DTF 142 I 26 consid. 3.5 e rinvii). In particolare, esso dispone di autonomia nell'allestimento del proprio piano regolatore, nell'adozione delle relative norme di attuazione e nella loro applicazione (DTF 143 I 272 consid. 2.3.2). In concreto, controversa è la corretta applicazione di norme comunali (conformità di zona) e la revoca di un permesso rilasciato sulla base di tali disposizioni. La legittimazione attiva del RI 1, che invoca la propria autonomia, è dunque data (art. 207 cpv. 2 LOC).

E. 1.2

la risoluzione del 28/29 marzo 2022 con la quale il Municipio Riviera ha rilasciato a CO 1, CO 2 e CO 3 la licenza edilizia è ripristinata. 2. Non si preleva alcuna tassa di giustizia. Lo Stato del Canton Ticino rifonderà al RI 1 fr. 2'000.-, e a CO 1, CO 2 e CO 3 un identico importo, a titolo di ripetibili per entrambe le sedi. A CO 1, CO 2 e CO 3 va retrocessa la somma di fr. 1'800.- versata 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 Il vicepresidente Il

cancelliere

E. 1.3

Avendo il medesimo fondamento di fatto, i gravami possono essere decisi con un unico giudizio (art. 76 cpv. 1 LPAm) sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). La situazione, presente e passata, dei luoghi e dell'oggetto delle contestazioni emerge con sufficiente chiarezza dalle tavole processuali, dalle immagini visibili su Google Maps e Google Street View (cfr. a quest'ultimo riguardo, STF 1C_382/2015 del 22 aprile 2016 consid. 6.5, 1C_138/2014 del 3 ottobre 2014 consid. 2.3, 1C_326/2011 del 22 marzo 2012 consid. 2.1) e dalle immagini pubblicate sul geoportale dell'Ufficio federale della topografia swisstopo (map.geo.admin.ch, "SWISSIMAGE Viaggio nel tempo"). Neppure le parti sollecitano del resto l'assunzione di particolari prove. I quesiti sollevati, peraltro, sono essenzialmente di natura giuridica.

E. 2

Diritto di essere sentiti

E. 2.1

Secondo costante giurisprudenza, la natura e i limiti del diritto di essere sentito sono determinati innanzitutto dalla normativa procedurale cantonale. Se questa risulta insufficiente, valgono le garanzie minime dedotte dall'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101). Il diritto di essere sentito ancorato in quest'ultima norma assicura al cittadino la facoltà di esprimersi prima che sia presa una decisione che lo tocca nella sua situazione giuridica e comprende tutte quelle facoltà che devono essergli riconosciute affinché possa far valere efficacemente la sua posizione nella procedura (cfr. DTF 144 I 11 consid. 5.3, 136 I 265 consid. 3.2, 135 II 286 consid. 5.1).

E. 2.2

CO 1, CO 2 e CO 3 lamentano una violazione del loro diritto di essere sentiti, poiché il Governo avrebbe emanato la propria decisione senza prendere in considerazione le loro osservazioni del 25 luglio 2023 con i relativi allegati. A torto. Con scritto del 26 aprile 2023, inviato in copia anche agli istanti, l'UDC ha informato le parti dell'avvio della procedura di vigilanza e della possibilità di procedere con la revoca del permesso. Il 12 giugno 2023, l'Autorità dipartimentale ha invitato esplicitamente i proprietari a produrre la documentazione in loro possesso atta a comprovare l'inizio dei lavori rispettivamente l'esecuzione di importanti investimenti. Con successivo scritto del 3 luglio 2023, l'UDC ha fatto presente che la documentazione prodotta non rispondeva alle proprie richieste. Gli istanti hanno dunque avuto più occasioni per inoltrare i documenti, che per finire hanno prodotto con le osservazioni del 25 luglio 2023 al Municipio. Il fatto che al momento di emanare il suo giudizio il Governo non ne fosse in possesso è quindi riconducibile agli stessi ricorrenti e al Municipio che, per sua stessa ammissione, ha omesso di trasmetterli all'Autorità cantonale. Quest'ultima non può dunque essere rimproverata di aver violato il diritto di essere sentiti degli insorgenti, quanto semmai, piuttosto, di non aver tenuto conto di tutti i fatti rilevanti, ovvero di non aver accertato in modo completo tali fatti. Avendo tuttavia l'Esecutivo cantonale successivamente reputato che i documenti in questione non sarebbero comunque stati suscettibili di modificare la propria decisione, a questo punto sarebbe in tutti i casi un esercizio sterile e superfluo rinviare la causa al Consiglio di Stato per nuova decisione. Dato che gli insorgenti hanno potuto ripresentare tutte le loro tesi

giuridiche davanti a questo Tribunale, incluse quelle fondate sulla suddetta documentazione, conviene quindi esaminare in questa sede se la controversa revoca meriti o non di essere tutelata.

E. 3

Revoca

E. 3.1

Secondo la giurisprudenza sviluppata dal Tribunale federale in applicazione dei principi generali del diritto amministrativo, la revoca di un atto amministrativo dipende in genere dal confronto di due interessi antitetici: quello all'attuazione del diritto oggettivo e quello riferito alla sicurezza giuridica. Il secondo prevale, di regola, sul primo e impedisce quindi la revoca a) se l'atto in questione ha creato diritti soggettivi a favore del destinatario, b) se la decisione è stata emanata nell'ambito di una procedura di accertamento e di opposizione destinata ad esaminare e soppesare gli opposti interessi in gioco, oppure c) quando l'interessato ha già fatto uso della facoltà conferitagli, segnatamente, trattandosi di un permesso di costruzione, se ha in buona fede iniziato i lavori od investito somme ragguardevoli in vista degli stessi. Tuttavia, anche quando si verifica una di queste tre situazioni alternative, l'atto amministrativo può ancora essere revocato, generalmente dietro indennità (cfr., sul tema, RDAT II-2000 n. 38 consid. 3), qualora esso violi in modo particolarmente grave un interesse pubblico eminente. La revoca può ulteriormente apparire giustificata, nonostante sia realizzata (almeno) una delle suddette fattispecie, quando è imposta da un interesse pubblico particolarmente importante, segnatamente quando subentrano fatti nuovi, nuove conoscenze tecniche o modifiche legislative oppure quando sussiste un motivo di revisione. Anche in questi casi può entrare in linea di conto il versamento di un'indennità (RDAT II-2000 n. 38 consid. 2.1; STA 52.2020.548 del 25 maggio 2022 consid. 2.1, 52.2014.424-444 del 18 dicembre 2015 consid. 3.2 e rinvii). Questi principi sono di norma applicabili in assenza di una regolamentazione specifica sulla possibilità di revocare una decisione (STF 1P.567/2006 del 2 ottobre 2007 consid. 4.2). Nella misura in cui, come è qui il caso, i presupposti della revocabilità sono espressamente disciplinati in una specifica disposizione legale, è innanzitutto sulla base della stessa che occorre esaminare l'ammissibilità della revoca (DTF 127 II 306 consid. 7a, 115 Ib 152 consid. 3a; STF 1C_331/2024 del 31 ottobre 2024 consid. 3 e rimandi; STA 52.2010.91-151 del 13 agosto 2010 consid. 2.1 e rimandi). L'autorità competente deve comunque rispettare i citati principi anche nell'applicazione delle disposizioni cantonali sulla revoca delle licenze edilizie (STF 1C_331/2024 citata consid. 3, 1C_465/2022 del 4 aprile 2023 consid. 4.1, 1C_355/2010 del 19 novembre 2010 consid. 5.1).

E. 3.2

Giusta l'art. 18 cpv. 1 LE, la licenza concessa in contrasto con le prescrizioni del diritto pubblico o che viene a contrastare con esse al momento della sua utilizzazione può essere revocata. Se importanti lavori sono già stati eseguiti secondo la licenza accordata, soggiunge la norma (cpv. 2), la revoca è possibile soltanto se l'istante ha ottenuto il permesso inducendo l'autorità in errore o se interessi pubblici prevalenti lo esigono. In quest'ultima evenienza è dovuta un'indennità se il provvedimento equivale a espropriazione (espropriazione materiale). La natura potestativa della norma sta chiaramente a indicare che la revoca o l'adeguamento della decisione devono scaturire dalla ponderazione degli interessi contrapposti, che va effettuata anche nell'ipotesi, disciplinata dal capoverso 2,

dell'esecuzione di lavori importanti (cfr. STA 52.2010.91-151 citata consid. 2.2). L'obbligo di indennizzo imposto all'ente pubblico dall'art. 18 cpv. 2 LE, ovvero quando l'autorità procede alla revoca di una licenza edilizia in forza di interessi pubblici prevalenti malgrado il privato abbia già effettuato dei lavori importanti, mira a risarcire il beneficiario della licenza edilizia per le spese effettuate, sulla scorta del permesso in suo possesso, per la realizzazione del progetto approvato, ma che diventano inutili, trasformandosi in danno, nel momento in cui questo viene revocato. Tale obbligo concerne pertanto, principalmente, il rimborso delle spese derivanti dalle obbligazioni assunte dal beneficiario del permesso tra la data del rilascio e quella della revoca (cfr. RDAT II-2000 n. 38 consid. 3 e rimandi). L'art. 18 cpv. 2 LE istituisce pertanto - nella misura in cui alla norma possa essere riconosciuta una portata propria - una responsabilità dell'ente pubblico per danno cagionato lecitamente in attuazione e concretizzazione delle esigenze in tal senso poste dalla giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. supra, consid. 3.1). Una tale responsabilità sussiste dunque indipendentemente dall'avverarsi, a seguito dell'adozione del provvedimento di revoca, di un'espropriazione materiale a pregiudizio del fondo interessato dal progetto edilizio. Ferme queste premesse, la subordinazione del versamento del risarcimento alla condizione che il provvedimento di revoca equivalga ad espropriazione materiale sancito dall'art. 18 cpv. 2 LE deve essere interpretato quale limitazione della responsabilità dell'ente pubblico al solo caso in cui il provvedimento cagioni un danno considerevole, ovvero grave. La norma in questione rinvia pertanto semplicemente, nella misura in cui appare necessario ai fini della sua applicazione, agli effetti dell'espropriazione materiale per determinare, in chiave restrittiva, la risarcibilità - o non - del danno (cfr. RDAT II-2000 n. 38 consid. 3 e rimandi). Corroborata tale interpretazione la circostanza secondo cui la stessa giurisprudenza del Tribunale federale, che fonda l'obbligo di indennizzo, pone quale requisito per la sua concessione l'investimento di somme ragguardevoli in vista dell'inizio dei lavori, qualora questi non siano addirittura già iniziati (cfr. supra, consid. 3.1). Volendo assegnare all'art. 18 cpv. 2 LE la funzione di norma (inutile) di rinvio puro e semplice all'istituto dell'espropriazione materiale - rinvio presupponente oltretutto che la revoca di un permesso di costruzione possa realizzare i requisiti di tale istituto - verrebbe invece disattesa l'esigenza stabilita dalla Corte suprema federale di risarcire, in determinati casi, il beneficiario di una licenza edilizia revocata: esigenza che non è però subordinata all'avverarsi di siffatta espropriazione e che è oltretutto finalizzata, in principio, a compensare un danno differente rispetto a quest'ultima (cfr. RDAT II-2000 n. 38 consid. 3).

E. 3.3

Riservate norme particolari, la revoca di atti amministrativi disposta da un'autorità di vigilanza soggiace ai medesimi requisiti di quella decisa dall'autorità che ha emanato l'atto viziato. In base all'art. 48 cpv. 1 LE l'applicazione della legge, dei regolamenti edilizi e dei piani regolatori è compito del Municipio. Il Consiglio di Stato, soggiunge la norma (cpv. 2), può tuttavia intervenire d'ufficio per imporre all'autorità comunale l'applicazione della legge, dei piani e dei regolamenti edilizi. Il disposto ricalca il principio generale della vigilanza sui comuni contenuto nell'art. 194 LOC, secondo cui i comuni, nel rispetto della loro autonomia, sono sottoposti alla vigilanza del Consiglio di Stato, che designa il Dipartimento competente (cfr. STA 52.2011.210 del 15 marzo 2012 consid. 4.1). Giusta l'art. 196c cpv. 1 LOC, cui rinvia l'art. 48 cpv. 4 LE, l'autorità di vigilanza può adottare provvedimenti particolari o annullare le risoluzioni degli organi comunali, allorquando, cumulativamente a) l'agire degli organi locali violi manifestamente norme della Costituzione, di leggi o di regolamenti e b) lo impongano importanti e preponderanti

interessi collettivi. Ne deriva che le decisioni dell'autorità inferiore possono essere annullate dall'Esecutivo cantonale, agente come autorità di vigilanza sui comuni e sui Dipartimenti, soltanto in caso di violazione manifesta di chiare disposizioni di legge, di norme procedurali essenziali e di interessi pubblici rilevanti, cioè solo in quanto siano dati i presupposti della revoca della licenza edilizia (art. 18 LE; cfr. DTF 107 Ib 35 consid. 4a e b; STA 52.2011.210 citata consid. 4.1; Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, n. 1379 ad art. 48 LE). Nel Cantone Ticino la revoca del permesso di costruzione prevista dall'art. 18 LE deve in sostanza avvenire secondo i principi generali sviluppati dalla giurisprudenza del Tribunale federale, anche quando la revoca è pronunciata dal Consiglio di Stato nella veste di autorità di vigilanza sui Comuni e sui Dipartimenti.

E. 3.4

Nel caso concreto, il Consiglio di Stato ha revocato la licenza edilizia del 28/29 marzo 2022, reputando che il permesso fosse stato concesso in contrasto con il diritto ed escludendo che fosse stato rilasciato in esito ad un procedimento in cui gli interessi pubblici e privati fossero stati esaurientemente esaminati e/o che gli interessati avessero eseguito importanti investimenti. Ha inoltre ritenuto che la revoca fosse sorretta da un preminente interesse pubblico, dato che la realizzazione di due case d'abitazione in una zona commerciale, ove è presente un (importante) inquinamento fonico (strada cantonale e ferrovia), violerebbe diversi principi pianificatori (art. 1 cpv. 2 lett. a bis e 3 cpv. 3 lett. a e b LPT). I ricorrenti contestano le conclusioni dell'Autorità inferiore come descritto in dettaglio in narrativa. Il Dipartimento del territorio ribadisce in questa sede la sussistenza delle condizioni per procedere alla revoca del permesso.

E. 3.5

Contrasto con il diritto

E. 3.5.1

Conformità di zona

E. 3.5.1.1

Giusta l'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT, ripreso dall'art. 65 cpv. 2 lett. b LST, l'autorizzazione a costruire è rilasciata solo se gli edifici e gli impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione. Ciò significa che nelle singole zone possono essere autorizzati soltanto insediamenti la cui destinazione si integra convenientemente nella funzione assegnata alla zona di situazione. Non basta che non si pongano in contrasto con la funzione di zona, ossia che non ostacolino l'utilizzazione conforme alle finalità pianificatorie perseguite dalla zona. Per essere autorizzate, le nuove costruzioni devono apparire collegate da un nesso adeguato alla funzione della zona in cui si collocano (cfr. RtiD I-2022 n. 42 consid. 2.1, Rdat II-2002 n. 77 consid. 3.1, I-2002 n. 59 consid. 2.1, II-1994 n. 56 consid. 4.1; Alexander Ruch, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Zurigo 1999, n. 70 seg. ad art. 22; Scolari, op. cit., n. 472 ad art. 67 LALPT).

E. 3.5.1.2

L'art. 54 NAPR, che regola la zona commerciale-artigianale (CA), stabilisce quanto segue: La zona CA è indicata sul piano con il colore violetto. In questa zona sono ammesse le costruzioni con esercizi pubblici, negozi, uffici ed aziende artigianali mediamente moleste. (...) Per quanto qui interessa, dalla predetta norma risulta che la zona commerciale-artigianale è riservata all'insediamento di attività mercantili (commerciali) e

produttive (artigianali). Le zone commerciali sono riservate allo svolgimento di attività mercantili o comunque legate al cosiddetto settore terziario dell'economia. In queste zone vanno di principio confinate tutte quelle attività commerciali, che per volume di traffici e ripercussioni indotte superano i ristretti limiti delle attività di servizio ancora tollerabili nelle zone residenziali (cfr. STA 52.2003.85 del 9 settembre 2003 consid. 2.2; Scolari, op. cit., n. 581 ad art. 67 LALPT). Artigianali sono invece normalmente considerate le attività volte a produrre beni relativamente individualizzati, in quantitativi ridotti e con un limitato impiego di mezzi tecnici e di manodopera (cfr. STA 52.2019.250 del 23 dicembre 2020 consid. 3.2.1 con riferimenti, confermata da STF 1C_68/2021 del 7 dicembre 2021 consid. 3.2.1). Dal rapporto di pianificazione emerge che la zona commerciale-artigianale riguarda i fondi idonei all'insediamento di edifici con questo tipo d'utilizzazione (cfr. rapporto di pianificazione del 31 marzo 1999, pag. 46). In sede di approvazione del piano regolatore il Consiglio di Stato ha indicato che nella zona commerciale artigianale sono ammessi in particolare esercizi pubblici, negozi, uffici e aziende artigianali (cfr. ris. gov. n. 1077 del 6 marzo 2001, pag. 15).

E. 3.5.1.3

Nel caso concreto, appare certo che la costruzione di due case d'abitazione con ufficio non è conforme alla zona di situazione. La zona artigianale-commerciale non ammette infatti contenuti residenziali. Il testo della norma è chiaro e non lascia spazio a interpretazioni. I materiali legislativi non forniscono indicazioni supplementari rispetto a quanto emerge dal testo di legge. La realizzazione dell'ufficio al piano terreno non modifica in alcun modo il carattere residenziale del progetto. Tantomeno, l'asserita connessione con le attività presenti sul mapp. _____ permette di derogare alla destinazione di zona. Le censure dei ricorrenti vanno dunque disattese.

E. 3.5.2

Deroga

E. 3.5.2.1

Giusta l'art. 67 cpv. 1 LST, in vigore dal 1° gennaio 2012, in situazioni eccezionali e se l'osservanza delle disposizioni legali costituisce un rigore sproporzionato, possono essere concesse deroghe alla conformità di zona o a singole norme edilizie, purché ciò non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico o quello dei vicini. Con questa disposizione il legislatore ha voluto concedere la possibilità di rilasciare delle autorizzazioni eccezionali, laddove la rigida applicazione della legge condurrebbe a risultati insoddisfacenti perché i piani regolatori non prevedono la possibilità di concederle. In sostanza, si sono volute superare le incertezze legate a norme comunali lacunose, poco chiare o, peggio, del tutto mancanti, mettendo a disposizione dei comuni una valida base legale per la concessione di deroghe (cfr. messaggio n. 6309 citato, ad art. 66, pag. 89). Anche per questa norma, esse si giustificano però soltanto in presenza di situazioni eccezionali, date le quali l'applicazione rigida delle norme di legge comporta per il singolo amministrato un sacrificio eccessivo senza che l'interesse pubblico o quello dei vicini lo giustifichi. Implica inoltre che vengano reciprocamente soppesati, da un lato, l'interesse pubblico e gli interessi privati dei terzi al rispetto delle norme da cui ci si vorrebbe scostare, dall'altro, gli interessi del proprietario richiedente la deroga (cfr. STA 52.2021.313 del 31 ottobre 2023 consid. 4.2, 52.2018.21 del 25 febbraio 2019 consid. 9.1 e rimandi).

E. 3.5.2.2

In concreto, la situazione del fondo dei ricorrenti non presenta particolari connotazioni di eccezionalità. Per ubicazione e situazione, nulla ne impedisce lo sfruttamento in ossequio alla funzione assegnatagli dal piano regolatore. La decisione di costruirvi delle nuove unità abitative non deriva del resto dall'impossibilità oggettiva di esercitare sul terreno in questione un'attività commerciale o artigianale, ma dalla deliberata scelta dei proprietari di realizzare due nuove abitazioni. Ciò non è all'evidenza sufficiente per ammettere una situazione di rigore. Le obiezioni dei ricorrenti vanno dunque respinte.

E. 3.5.3

Parità di trattamento nell'illegalità

E. 3.5.3.1

Di regola, il diritto alla parità di trattamento non prevale sul principio di legalità. Di norma, precedenti violazioni della legge non conferiscono al singolo il diritto di essere trattato allo stesso modo. Soltanto in casi eccezionali, quando risulti dimostrata l'esistenza di una prassi non conforme al diritto dalla quale l'autorità non intende scostarsi e non appaiano lesi interessi preponderanti, il singolo può invocare il diritto alla parità di trattamento nell'illegalità (cfr. DTF 139 II 49 consid. 7.1, 132 II 485 consid. 8.6; STA 52.2017.625 del 30 ottobre 2018 consid. 3).

E. 3.5.3.2

In concreto, è invano che i ricorrenti invocano tale principio, evidenziando che nel comparto sarebbero già presenti numerosi edifici residenziali, i cui permessi andrebbero altrimenti pure revocati. Anzitutto, non è dimostrato che le situazioni evocate dagli insorgenti siano paragonabili dal profilo fattuale e giuridico al loro caso. Non è infatti dato di sapere a quando risalga precisamente la realizzazione di queste costruzioni, che sembrerebbero comunque antecedenti all'approvazione del piano regolatore del 2001 (cfr. immagini del 1997 e 1999 reperibili sul geoportale swisstopo). In ogni caso, gli esempi menzionati non basterebbero ancora per dimostrare l'esistenza di una vera e propria prassi non conforme al diritto, dalla quale l'autorità non intende scostarsi, che permetta di privilegiare il principio della parità di trattamento rispetto a quello della legalità. Non vi è in effetti alcun motivo di dubitare che il Municipio si atterrà in futuro alle norme di piano regolatore nel senso sopraindicato (cfr. consid. 3.5.1) e riconducibile a un preciso disegno pianificatorio, al cui rispetto vi è un sicuro interesse pubblico. E ciò perlomeno fintanto che la disposizione non verrà semmai modificata dal legislatore comunale. Fino ad allora occorrerebbe infatti evitare di creare situazioni in contrasto con la legge (cfr. Maja Saputelli, *Wohnnutzung in Industrie- und Gewerbezone*, in *PGB aktuell – Zeitschrift für öffentliches Baurecht*, 2019/4, pag. 11).

E. 3.5.4

Da quanto esposto consegue che la licenza edilizia del 28/29 marzo 2022 è stata rilasciata in contrasto con il diritto pubblico. Resta ancora da verificare se siano adempiute le ulteriori condizioni per procedere a una revoca del permesso.

E. 3.6

Uso in buona fede della facoltà conferita dalla decisione In concreto, i lavori sul mapp. _____ non sono ancora iniziati. Nessuno pretende il contrario. CO 1, CO 2 e CO 3 ritengono tuttavia di avere già effettuato importanti investimenti in vista dell'edificazione delle controverse abitazioni. A sostegno della loro tesi producono copia del contratto

d'appalto del 6 settembre 2021 concluso con lo Studio d'architettura _____, copia della fattura del 18 luglio 2023 emessa dal medesimo studio d'architettura, copia del contratto di riservazione appalto dell'11 ottobre 2022 con la _____, un riassunto degli investimenti realizzati, un accordo del 24 luglio 2023 tra gli stessi istanti, la convenzione del 14 giugno 2011 con la Banca _____ per il trasferimento delle cartelle ipotecarie e la convenzione del 25 maggio 2023 con la stessa banca per il trasferimento delle garanzie (doc. D annesso al ricorso). Ora, dai documenti agli atti emerge che alcune voci di spesa attengono alla fase di progettazione (onorario architetto, perizie presentate in fase di domanda di costruzione, posa delle modine, tassa della licenza edilizia, forfait per gestione e coordinamento ecc.; cfr. riassunto investimenti). Tali spese avrebbero dunque in ogni caso essere sostenute dagli istanti, anche in caso di diniego della licenza. Non sono pertanto rilevanti ai fini del quesito qui in esame. Ininfluenti, sono pure l'accordo del 24 luglio 2023 stipulato tra gli istanti medesimi e la convenzione del 25 maggio 2023 con la Banca _____ per il trasferimento delle garanzie, posto che tali contratti sono successivi allo scritto del 26 aprile 2023, con il quale l'UDC ha fatto presente che il progetto non era conforme alle norme di piano regolatore e che, quindi, poteva entrare in considerazione la revoca della licenza. A far tempo da tale data gli istanti non potevano infatti più fare in buona fede affidamento sul permesso ricevuto. Per contro, occorre considerare che in data 11 ottobre 2022 gli istanti hanno stipulato con la _____ un contratto d'appalto per la fornitura e la posa di due abitazioni prefabbricate, che prevede il pagamento di una mercede di fr. 700'000.- e di una penale di fr. 35'000.- nel caso in cui il committente non intenda più procedere all'esecuzione delle opere pattuite (pto. 2). Tale accordo impone quindi delle obbligazioni di una certa rilevanza, assunte dai ricorrenti tra la data del rilascio del permesso e quella della revoca, confidando nella validità della licenza edilizia. Se si tratti di un impegno che non può essere revocato senza subire perdite irragionevoli (cfr. DTF 103 Ib 204 consid. 5b), ciò che renderebbe possibile la revoca soltanto se gli istanti hanno ottenuto il permesso inducendo l'autorità in errore, cosa che nessuno pretende, o se interessi pubblici eminenti lo esigono, può tuttavia restare indeciso per i motivi che seguono.

E. 3.7

Procedura di accertamento e opposizione esaustiva Nel mese di luglio 2021 CO 1, CO 2 e CO 3 hanno presentato una prima domanda di costruzione per l'edificazione di due case d'abitazione. Preso atto del parere negativo dell'UTC, il Municipio ha comunicato agli istanti che il progetto non era conforme alla zona di situazione e ha chiesto a loro se intendessero mantenere la domanda. Il progetto è stato quindi abbandonato. Il 25 settembre 2021, i ricorrenti hanno inoltrato al Municipio una nuova domanda di costruzione per l'edificazione di due case d'abitazione unifamiliari (A e B) con ufficio. Scostandosi dal parere negativo dell'UTC, il Municipio ha disposto la pubblicazione della domanda, la quale non ha suscitato opposizioni da parte di privati. Con scritto del 24 novembre 2021, l'UDC ha chiesto un complemento atti, che comprendeva anche l'avviso negativo dell'Area esercizio e manutenzione e dell'Ufficio dei corsi d'acqua. Per ovviare alle problematiche riscontrate dalle Autorità cantonali, nel mese di dicembre 2021 gli istanti hanno inoltrato al Municipio una variante del progetto, che è stata pubblicata nel corso del successivo mese di gennaio. Nemmeno in questo caso vi sono state opposizioni. Dopo aver chiesto un ulteriore complemento atti, con avviso cantonale n. 120694 del 22 marzo 2022 l'Autorità dipartimentale ha preavvisato positivamente il progetto. Il 28/29 marzo 2022, il Municipio ha quindi rilasciato agli istanti il permesso richiesto. Avverso quest'ultimo nessuno è insorto

davanti al Consiglio di Stato. Nemmeno il Dipartimento del territorio (art. 21 cpv. 2 LE; STA 52.2005.348/351 del 1° febbraio 2006 consid. 2.2). A fronte di tali circostanze, si deve concludere che il permesso di costruzione è stato rilasciato dopo un'esauriente procedura di accertamento, nel corso della quale tutti gli interessati hanno avuto la possibilità di sollevare opposizione e gli organi dell'amministrazione preposti all'applicazione delle varie leggi hanno potuto formulare avvisi e imporre condizioni. In particolare, anche il tema della conformità di zona è stato espressamente tematizzato. Non inficia questa conclusione la circostanza che sotto questo profilo l'Esecutivo comunale si sia discostato dal parere del proprio UTC e che il suo punto di vista, ribadito e difeso anche in questa sede, non sia condiviso da questo Tribunale (cfr. supra, consid. 3.5.1. e 3.5.2.). La concessione della licenza in contrasto con le prescrizioni del diritto pubblico costituisce in effetti il presupposto della (eventuale) revoca. Non concerne la questione se il permesso di costruzione sia stato rilasciato dopo un'esauriente procedura di accertamento, quale dev'essere per principio considerata la procedura ordinaria seguita nel caso concreto. Ne consegue che il permesso di costruzione poteva/può essere revocato solo qualora violasse in modo particolarmente grave un interesse pubblico eminente (cfr. consid. 3.8).

E. 3.8

Interessi pubblici eminenti

E. 3.8.1

Come accennato (cfr. supra, consid. 3.1) un permesso di cui il beneficiario ha già fatto uso, rispettivamente che è stato emanato nell'ambito di una procedura di accertamento e di opposizione destinata ad esaminare e soppesare gli opposti interessi in gioco è di principio irrevocabile. Una revoca entra ancora in considerazione se l'atto viola in modo particolarmente grave un interesse pubblico eminente. Tra questi si annoverano la protezione di beni di polizia, quali la salute e la sicurezza delle persone, la protezione delle acque o dell'ambiente oppure la tutela di un paesaggio o di un sito protetto (cfr. DTF 127 II 306 consid. 7a, 103Ib 204 consid. 4, 100 Ib 94 consid. 2; STF 1C_576/2022 del 5 dicembre 2023 consid. 4.3, 1C_8/2019 del 20 maggio 2019 consid. 4.2, 1C_740/2013 del 6 maggio 2015 consid. 8.3 e rimandi; Annette Guckelberger, *Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht*, in: ZBl 108/2007, pag. 293 segg., pag. 303; Davide Socchi, *Pericoli naturali: compiti e responsabilità dell'ente pubblico*, in: RtiD II-2012 pag. 455 segg., pag. 466).

E. 3.8.2

Nel caso concreto non risulta la sussistenza di un tale interesse pubblico eminente, né tantomeno l'UDC lo dimostra. In particolare, la situazione non è talmente degradata, dal profilo viario ed ambientale, da mettere in pericolo la salute delle persone e rendere necessaria la revoca del permesso. In effetti, la zona commerciale-artigianale in oggetto comprende già, oltre che da alcuni stabili artigianali, diverse abitazioni (cfr. immagini visibili su Google Maps e Google Street View). Il grado di sensibilità al rumore (GdS) III assegnato dal piano regolatore al comparto in esame è inoltre compatibile con contenuti di tipo residenziale (cfr. art. 43 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza federale sull'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986; OIF; RS 814.41). Per quanto riguarda il traffico stradale e ferroviario, la perizia fonica dell'11 febbraio 2022 precisa che per ossequiare i valori limite d'immissione (VLI) prescritti dall'allegato 3 OIF sarà sufficiente posare dei pannelli di protezione che coprono alcune aperture (cfr. perizia dell'11 febbraio 2022 allestita dalla

_____ pag. 5 e 6; cfr. pure complemento alla perizia del 2 marzo 2022). Di tali conclusioni, avallate peraltro anche dalla SPAAS (cfr. avviso cantonale), non vi è motivo di dubitare. Per quanto attiene poi il principio di cui all'art. 3 cpv. 3 lett. a LPT richiamato dal Governo, va precisato che esso non comporta né una separazione assoluta fra zone destinate al lavoro e zone residenziali né una loro mescolanza, bensì una loro commistione ottimale: una separazione delle zone riservate al lavoro è opportuna allorquando le costruzioni industriali e artigianali ivi situate sono fonte di forti disturbi (STA 90.2016.59 del 28 marzo 2018 consid. 5.2). Il semplice richiamo a tale principio generale non giustifica pertanto la revoca del permesso. Lo stesso vale per l'interesse pubblico all'attuazione del diritto materiale applicabile, poiché altrimenti sarebbe sempre d'obbligo la revoca. In queste circostanze, stante l'assenza di un interesse pubblico particolarmente importante ai sensi della citata giurisprudenza, il semplice fatto che il Municipio abbia erroneamente rilasciato il controverso permesso non giustificava la revoca della licenza, a scapito della sicurezza giuridica e della tutela dell'affidamento riposto dagli istanti nel permesso ricevuto. Il giudizio governativo deve pertanto essere annullato e la licenza edilizia ripristinata.

E. 4.1

Sulla base delle considerazioni che precedono, i ricorsi vanno accolti, annullando il giudizio governativo impugnato e ripristinando la licenza edilizia.

E. 4.2

Dato l'esito, si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAmM). Lo Stato del Canton Ticino rifonderà tuttavia agli insorgenti, patrocinati da un legale, adeguate ripetibili per entrambe le istanze (art. 49 cpv. 1 LPAmM). Per questi motivi, decide: 1. I ricorsi (a) e (b) sono accolti. Di conseguenza:

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