

TI_GERICHTE 52.2024.24 vom 20. Dezember 2023

TI Tribunale d'appello, 2023-12-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2024.24

FR: TI_GERICHTE 52.2024.24 du 20 décembre 2023

IT: TI_GERICHTE 52.2024.24 del 20 dicembre 2023

Regeste

Licenza edilizia per un deposito di legname

Erwägungen

E. 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). Pacifica è la legittimazione attiva del ricorrente, già vicino opponente, personalmente e direttamente toccato dal giudizio impugnato di cui è destinatario (art. 21 cpv.

E. 2

Preliminarmente occorre ancora esaminare la qualità di parte dell'Ufficio forestale del 6° circondario, che ha avviato la procedura edilizia in proprio nome e a cui è stato rilasciato il controverso permesso. Ufficio che anche dinnanzi al Governo ha partecipato al procedimento in veste di beneficiario della licenza, agendo a suo nome, così come in questa sede (cfr. risposte e dupliche).

E. 2.1

La nozione di parte è definita all'art. 3 cpv. 1 LPAmm. In base a questa norma, sono parti le persone i cui diritti od obblighi possono essere toccati dalla decisione o le altre persone, le organizzazioni e le autorità a cui spetta un rimedio di diritto contro la decisione. La qualità di parte costituisce un presupposto processuale, che va esaminato d'ufficio già prima del rilascio di una decisione. L'autorità di prime cure non entra nel merito di una domanda (quale ad es. una domanda di costruzione) presentata da un istante cui difetta la qualità di parte. Identica situazione vale nella procedura di ricorso (cfr. Regina Kiener/Bernard Rütsche/ Mathias Kuhn , Öffentliches Verfahrensrecht, III ed., Zurigo 2021, n. 564).

E. 2.2

Requisiti per avere qualità di parte sono innanzitutto la capacità di essere parte (*Parteifähigkeit*) e la capacità processuale (*Prozessfähigkeit*). In linea di principio, questi requisiti sono determinati anche nella procedura amministrativa secondo il diritto civile. Ha capacità di essere parte (cioè di agire come parte nel procedimento) chi ha personalità giuridica, ovvero può avere diritti e doveri. In particolare, hanno personalità giuridica le persone fisiche e giuridiche di diritto privato e pubblico. Eccezionalmente, se previsto dalla pertinente legge materiale o di procedura, possono agire come parte anche altri soggetti privi di personalità giuridica. Per capacità processuale s'intende la facoltà di condurre personalmente la controversia legale o di delegare tale compito a un proprio rappresentante. È l'espressione processuale dell'esercizio dei diritti civili ai sensi degli art. 11 e 12-16 del codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210; cfr. STA 52.2015.45 del 27

ottobre 2017 consid. 1.2.1, 90.2016.42 del 22 marzo 2017 consid. 2.1 e rimandi).

E. 2.3

Corporazioni di diritto pubblico, in particolare Confederazione, Cantoni e Comuni hanno capacità giuridica, così come istituti di diritto pubblico dotati di personalità giuridica (DTF 116 V 335 consid. 4b; Michel Daum , in: Ruth Herzog/Michel Daum [curatori], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechts-pflege im Kanton Bern, II ed., Berna 2020, n. 4 ad art. 11). Autorità, unità amministrative e istituti privi di capacità giuridica possono invece essere portatori di diritti e obblighi unicamente se una disposizione legale lo prevede (DTF 127 II 32 consid. 2f, 112 II 87 consid. 1b; Daum , op. cit, n. 4 ad art. 11). I singoli organi di una collettività pubblica non hanno dunque di principio capacità giuridica; portatori di diritti e obblighi sono la Confederazione, il Cantone e il Comune quali corporazioni di diritto pubblico (DTF 141 I 253 consid. 3, 140 II 539 consid. 2, 127 II 32 consid. 2, 102 Ia 564 consid. 1b; Daum , op. cit, n. 4 ad art. 11).

E. 2.4

In concreto, la domanda di costruzione è come detto stata presentata dall'Ufficio forestale di circondario, che anche nella procedura di ricorso ha sempre agito a proprio nome e conto. La lettura degli atti, sottoscritti dal solo capo ufficio o con il forestale di settore, non lascia spazio a dubbi. Tale Ufficio non è tuttavia un ente pubblico, ma un'istanza subordinata dell'amministrazione cantonale priva di personalità giuridica. Non poteva dunque agire a proprio nome e conto. Legittimata a richiedere il permesso e detentrica della qualità per agire in giudizio era semmai solo la Repubblica e Cantone Ticino, in quanto corporazione di diritto pubblico dotata di una propria personalità giuridica.

E. 2.5

L'Ufficio forestale del 6° circondario non ha d'altra parte nemmeno mai preteso di rappresentare il Cantone. Di principio, la rappresentanza del Canton Ticino compete in effetti al Consiglio di Stato (art. 70 lett. h della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997; Cost./TI; RL 101.000). Giusta l'art. 4 della legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti del 25 giugno 1928 (LCCdS; RL 172.100), il Consiglio di Stato designa mediante regolamento le competenze decisionali delegate ai Dipartimenti, alla Cancelleria dello Stato e alle unità amministrative subordinate. Facendo uso di questa facoltà, il Governo ha delegato alle Divisioni, alla Segreteria generale e alla Cancelleria sia la rappresentanza dello Stato innanzi ai tribunali ove non vi sia una delega specifica per materia, sia la decisione sull'autorizzazione a rappresentare lo Stato in procedimenti amministrativi (allegato al regolamento sulle deleghe di competenze decisionali del 24 agosto 1994; RL 172.220). Ne segue che, in assenza di una delega specifica prevista dall'apposito regolamento o di un'adeguata autorizzazione, nessun organo dell'amministrazione inferiore al rango di Divisione, Segreteria generale o Cancelleria dispone ex lege della legittimazione a rappresentare lo Stato dinanzi alle autorità giudiziarie, comprese quelle amministrative (cfr. STA 50.2003.9/10 del 23 dicembre 2004 consid. 2.1). In concreto, l'Ufficio forestale di circondario, in assenza di una delega specifica o di un'adeguata autorizzazione da parte della competente Autorità, non avrebbe dunque nemmeno potuto agire a nome e per conto del Cantone. Circostanza, questa, comunque non data, avendo come detto l'Ufficio agito a proprio nome.

E. 2.6

Ferme queste premesse, resta da verificare quali conseguenze abbia la carenza della qualità di parte dell'Ufficio istante sulla licenza edilizia e il giudizio impugnato che la conferma.

E. 2.6.1

Una decisione viziata non è di regola nulla, ma annullabile. Per giurisprudenza, è nulla solo quando ha un vizio particolarmente grave, che sia riconoscibile con evidenza o perlomeno con una certa facilità. L'accertamento della nullità non deve inoltre mettere in pericolo in modo serio la sicurezza del diritto. Quali motivi di nullità entrano innanzitutto in considerazione gravi errori formali, come l'incompetenza dell'autorità giudicante o crassi errori di procedura (cfr. DTF 147 IV 93 consid. 4.1.2, 144 IV 362 consid. 1.4.3, 138 II 501 consid. 3.1). Di principio, se una decisione o un giudizio difettano di qualsiasi forza obbligatoria a seguito di nullità, ciò deve essere rilevato in ogni momento e d'ufficio dall'autorità adita, anche in sede ricorsuale (cfr. DTF 138 II 501 consid. 3.1, 132 II 342 consid. 2.1).

E. 2.6.2

In concreto, la licenza edilizia è stata rilasciata a un soggetto privo di personalità giuridica. Essa è dunque viziata. Il difetto è particolarmente grave ed evidente. Il fatto che l'Ufficio forestale del 6° circondario non disponesse di personalità giuridica era in effetti facilmente ravvisabile. L'accertamento della nullità non pregiudica inoltre in modo intollerabile la sicurezza del diritto. Ne deriva che la decisione municipale è nulla (cfr. STAF A-5410/2012 del 28 maggio 2013 consid. 4, in: BVGE 2013/38 pag. 584 segg.; STAF A-6829/2010 del 4 febbraio 2011 consid. 2 e 3; sentenza del Kantonsgericht Basel-Landschaft [810 19 60] del 3 dicembre 2019 consid. 5). Parimenti, la decisione governativa, che conferma la risoluzione municipale è affetta dal medesimo vizio, in quanto indirizzata a una parte priva di personalità giuridica. Ne deriva che anche la decisione del Consiglio di Stato deve essere dichiarata nulla (cfr. STF 9C_496/2023 del 29 febbraio 2024 consid. 4.4; sentenza del Kantonsgericht Basel-Landschaft citata consid. 5).

E. 2.7

In conclusione, la controversa decisione governativa è affetta da nullità, che dev'essere rilevata d'ufficio. Essa non dispiega di conseguenza alcun effetto giuridico nei confronti del ricorrente. Per giurisprudenza, non può di riflesso nemmeno essere oggetto d'impugnazione tendente al suo annullamento, con la conseguenza che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile. La nullità della decisione impugnata, così come di quella municipale, deve tuttavia essere accertata a livello di dispositivo del presente giudizio (cfr. DTF 132 II 342 consid. 2.3; STA 52.2018.395 del 21 marzo 2019 consid. 5, 52.2016.650 del 29 novembre 2017).

E. 3

NAPUC-DVM, mentre le piste di servizio sono evidentemente riservate al transito dei mezzi necessari alla gestione delle singole aree della discarica. E ciò perlomeno fintanto che il piano di utilizzazione cantonale non verrà semmai modificato per inserire altri contenuti, come già avvenuto con le varianti del 2014 e 2023 relative alla zona per edifici e impianti. In queste circostanze occorre quindi concludere che, non avendo per oggetto il deposito o trattamento di rifiuti, ma lo stoccaggio e la lavorazione di ingenti quantitativi di legname d'energia (destinato a centrali termiche del Mendrisiotto), la licenza edilizia non avrebbe comunque potuto essere confermata, poiché in chiaro contrasto con il PUC-DVM.

E. 3.1

Giusta l'art. 22 cpv. 2 lett. a della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700), ripreso dall'art. 65 cpv. 2 lett. b della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100), 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. STA 52.2019.524 del 12 ottobre 2021 consid. 2.1, in: RtiD I-2022 n. 42 consid. 2.1 e rinvii; Alexander Ruch, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zurigo 2020, n. 78 ad art. 22; Adelio Scolari, Commentario, II ed., Cadenazzo 1996, n. 472 ad art. 67 LALPT).

E. 3.2

Il PUC-DVM, approvato dal Gran Consiglio il 22 maggio 1989, ha destinato il comprensorio della Valle della Motta, situato tra Coldrerio e Novazzano, alla realizzazione di una discarica per i rifiuti del Sottoceneri. Il 18 aprile 2005 il Parlamento cantonale ha approvato alcune modifiche, volte tra l'altro ad aggiornare il piano di utilizzazione cantonale all'entrata in vigore di nuove disposizioni legali in materia di rifiuti e al progetto di discarica frattanto realizzato (cfr. STA 90.2005.56 del 20 luglio 2006 consid. B e consid. 4). Due ulteriori varianti puntuali del PUC-DVM, riguardanti la superficie per un nuovo ecocentro e un magazzino per il fabbisogno del Comune di Coldrerio all'interno della zona per edifici e impianti, sono infine state approvate dal Governo il 10 dicembre 2014 e il 22 marzo 2023.

E. 3.3

Per quanto qui interessa, la zona di discarica del PUC-DVM è stata da sempre prevista per accogliere rifiuti, segnatamente quelli a suo tempo definiti di classe III (ossia rifiuti freschi o pretrattati, scorie d'incenerimento e fanghi residui disidratati di impianti di rifiuti; cfr. pure STA 52.1995.447 del 22 agosto 1995 consid. 3.1). Nella sua prima versione, l'art. 2 NAPUC-DVM stabiliva in particolare che tale zona è la superficie destinata al deposito di rifiuti di classe III. L'entrata in vigore, il 1° febbraio 1991, dell'ordinanza tecnica sui rifiuti del 10 dicembre 1990 (OTR; RU 1991 169), ha creato la necessità di modificare la norma. Attraverso le varianti approvate nel 2014 si è segnatamente provveduto ad adeguare la terminologia impiegata a quella del diritto federale, con un nuovo disposto (divenuto art. 3) che stabilisce che la zona di discarica è la superficie destinata allo smaltimento, segnatamente al trattamento, al deposito definitivo e/o al deposito intermedio di rifiuti e di materiali ai sensi dell'OTR (cfr. STA 90.2005.56 citata consid. 5.1). La norma non è invece ulteriormente stata adattata all'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti del 4 dicembre 2015 (OPSR; RS 814.600), che ha abrogato l'OTR a far tempo dal 1° dicembre 2016.

E. 3.4

In concreto, il progetto prevede di realizzare un nuovo deposito di legname su un'area di oltre 2'000 m² situata all'interno della zona di discarica del PUC-DVM, con un'attività di

truciolatura sulla pista di servizio adiacente, così come indicato in narrativa (consid. A; cfr. piano di situazione annesso alla domanda). Il Governo ha dato atto della destinazione delle singole zone prevista dal PUC-DVM. Allineandosi all'autorità dipartimentale (cfr. avviso cantonale e risposta dell'UDC e dell'Ufficio forestale al Governo), ha nondimeno considerato che, siccome su buona parte della superficie interessata dal progetto è sovrapposto un vincolo di area forestale soggetta a dissodamento, tale area, non essendo mai stata dissodata, non sarebbe soggetta alle norme d'attuazione del PUC-DVM, ma alla legislazione forestale, ammettendo poi la conformità di zona dell'intervento in base agli art. 22 cpv. 2 lett. a LPT e 13 a OFo. A torto.

E. 3.5

È ben vero che il PUC-DVM prevede anche un vincolo di area soggetta a dissodamento su una vasta superficie del comprensorio del PUC destinata a zona di discarica e alle altre zone, che interessa anche parte dell'area toccata dal progetto (cfr. piano delle utilizzazioni del PUC-DVM). Tale vincolo è verosimilmente da porre in relazione con l'autorizzazione generale di dissodamento per l'intera superficie forestale necessaria all'impianto della discarica, che era stata rilasciata dal Dipartimento federale dell'interno con decisione del 29 dicembre 1987, confermata dal Tribunale federale (cfr. messaggio n. 3428 del 24 marzo 1989 concernente l'approvazione del PUC-DVM e l'evasione dei ricorsi di seconda istanza; cfr. pure DTF 115 Ib 505). In ogni caso, contrariamente a quanto assunto dalle precedenti istanze, è evidente che tale vincolo non permette di fare astrazione dalla funzione delle singole zone attribuita dal piano di utilizzazione cantonale, né tanto meno di rendere inapplicabili le relative norme di attuazione. In particolare, quand'anche mancassero eventuali autorizzazioni per eseguire delle fasi del disboscamento, è manifesto che la superficie che il PUC-DVM assegna alla zona di discarica può essere destinata unicamente allo smaltimento di rifiuti ai sensi dell'art.

E. 4.1

Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso è dichiarato irricevibile. Nel contempo è accertata la nullità del giudizio impugnato e della licenza edilizia (consid. 2.7).

E. 4.2

Date le circostanze, si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm). Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAm) al ricorrente, che peraltro agisce quale avvocato in causa propria (cfr. fra tante, STA 52.2020.567 dell'8 ottobre 2021 consid. 7.2). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è irricevibile. 2. È accertata la nullità della decisione del 20 dicembre 2023 (n. 6402) del Consiglio di Stato e della risoluzione dell'11 agosto 2023 del Municipio di Novazzano. 3. Non si preleva tassa di giustizia. Non si assegnano ripetibili. Al ricorrente va retrocesso l'importo versato a titolo di anticipo. 4. 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). 5. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente La cancelliera