Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.132/2003 /bom

Sentenza del 19 dicembre 2003
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e presidente del Tribunale federale,
Reeb, Catenazzi,
cancelliere Gadoni.

Parti
A._____,
ricorrente, patrocinato dal dott. iur. Adelio Scolari,

contro

B._____, patrocinata dall'avv. Francesco Adami,
C._____, patrocinato dall'avv. Raffaele Dadò,
Municipio di Ronco s/Ascona, 6622 Ronco s/Ascona,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, via Pretorio 16, 6901 Lugano.

Oggetto
licenza edilizia e ordine di demolizione,

ricorso di diritto amministrativo contro la sentenza emanata il 6 maggio 2003 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
A._____ è proprietario di una casa d'abitazione sulla particella n. XXX di Ronco s/Ascona, nella zona nucleo del villaggio. Ottenuta il 27 novembre 1995 dal Municipio la licenza edilizia per la trasformazione interna dell'edificio, durante i lavori gli ha comunicato l'intenzione di applicare alla facciata orientale della casa una canna fumaria esterna, in sostituzione dell'impianto esistente. Il 4 aprile 1996 l'Esecutivo comunale lo ha informato di avere preso atto del complemento della licenza. Nel giugno successivo A._____ ha quindi installato la canna fumaria, che sul tetto sbocca in un comignolo di 50 cm, vicino a dov'era ubicato quello vecchio, nel frattempo rimosso. Il nuovo comignolo dista circa 2,15 m dalla facciata, 90 cm dal balcone e 2,75 m dalla portafinestra della retrostante casa d'abitazione di B._____, che sorge sulla particella n. YYY. Facciata, balcone e portafinestra sovrastano il tetto dell'edificio di A._____ alla quota di uscita del fumo. A circa 8,50 m di distanza dal fumaiolo sta, sull'altro lato del viottolo, la casa di C._____, situata sui fondi n. VVV e ZZZ.
B.
L'intervento edile ha suscitato la reazione dei due vicini, che hanno adito le istanze ricorsuali superiori. Dopo una serie di atti procedurali che non occorre qui evocare, con risoluzione del 26 gennaio 1999 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha annullato l'atto municipale del 4 aprile 1996; un ricorso presentato da A._____ contro la decisione governativa è stato respinto il 25 gennaio 2000 dal Tribunale cantonale amministrativo. Il Tribunale federale, con una sentenza del 30 novembre 2000, ha dichiarato inammissibili un ricorso di diritto amministrativo e un ricorso di diritto pubblico interposti da A._____ contro quel giudizio.
Frattanto, il 19 gennaio 1998, il Pretore di Locarno-Campagna aveva parzialmente accolto un'azione possesso-

ria promossa da B._____ e ordinato ad A._____ di innalzare il comignolo sino a un'altezza di 3,5 m dal tetto al fine di ridurre le immissioni di fumo e di adeguarlo alle norme antincendio. La sentenza è cresciuta in giudicato.
C.
Il Municipio di Ronco s/Ascona, viste le decisioni delle istanze superiori, ha ordinato l'8 febbraio 2001 la demolizione della canna fumaria e del comignolo. A._____ ha impugnato quest'ordine dinanzi al Consiglio di Stato e ha nel contempo presentato all'Esecutivo comunale una domanda di costruzione che prevedeva lo spostamento del comignolo alla distanza di 3 m dal fondo B._____ e il suo innalzamento a 2 m. I vicini si sono opposti alla domanda, che il Municipio di Ronco s/Ascona, visto il preavviso favorevole dell'Autorità cantonale, ha tuttavia accolto il 15 settembre 2001, rilasciando all'istante la licenza edilizia; essa era accompagnata dalla condizione che la parte inferiore della canna fumaria, sotto il cornicione di gronda, fosse rivestita in muratura intonacata e la parte superiore eseguita in rame. Gli opponenti si sono aggravati contro la licenza edilizia dinanzi al Consiglio di Stato.
D.
Con un'unica decisione, del 7 gennaio 2002, il Governo ha respinto il ricorso di A._____, confermando l'ordine di demolizione, e accolto i gravami dei vicini, annullando la licenza edilizia. Ha ritenuto l'ordine di demolizione sufficientemente motivato e rispettoso del principio di proporzionalità e considerato che, avendo rimosso il camino preesistente, il proprietario non poteva appellarsi con successo alla protezione della situazione acquisita. Il Consiglio di Stato ha inoltre ritenuto che l'istante si prevaleva invano del principio della parità di trattamento e che ragioni di polizia del fuoco e di protezione ambientale giustificavano il diniego della licenza edilizia. Sempre secondo il Governo, anche la soluzione adottata dal Giudice civile contrastava con il diritto pubblico.
E.
Il Tribunale cantonale amministrativo ha respinto con sentenza del 6 maggio 2003 un ricorso dell'istante contro la decisione governativa. Ha rilevato che il manufatto litigioso costituiva un impianto stazionario nuovo sicché l'istante non poteva prevalersi con successo della protezione della situazione acquisita, né esigere ch'esso fosse assoggettato all'obbligo di risanamento degli impianti esistenti. La Corte cantonale ha ritenuto non ossequiate le disposizioni federali in materia di protezione contro l'inquinamento atmosferico e considerato l'ordine di demolizione conforme al principio di proporzionalità. Ha rilevato che anche il prospettato spostamento del comignolo, quand'anche conforme ai parametri di polizia del fuoco, disattendeva le esigenze di protezione ambientale e giustificava quindi il diniego della licenza edilizia.
F.
A._____ impugna con un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale questo giudizio, chiedendo di annullarlo; in via subordinata postula inoltre di confermare il rilascio della licenza. Il ricorrente rimprovera essenzialmente alla Corte cantonale di avere considerato il manufatto come un nuovo impianto e di avere ammesso l'esistenza di immissioni eccessive senza tenere conto delle concrete circostanze. Sostiene inoltre che l'intervento migliorerebbe la situazione preesistente e rispetterebbe pure le norme antincendio. Delle ulteriori motivazioni si dirà, in quanto necessario, nei considerandi.
G.
Il Tribunale cantonale amministrativo si riconferma nella propria sentenza, mentre il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale. I vicini opponenti chiedono di respingere, in quanto ammissibile, il ricorso. Senza formulare conclusioni, il Municipio di Ronco s/Ascona richiama le osservazioni presentate dinanzi alle istanze inferiori.
L'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) rileva che né il comignolo esistente, qualificabile come nuovo impianto, né quello proposto dal ricorrente soddisfano le esigenze del diritto federale in materia di protezione contro l'inquinamento atmosferico.
Alle parti è stata concessa la facoltà di esprimersi sulle osservazioni dell'Autorità federale. Solo il vicino C._____ ne ha fatto uso, ribadendo sostanzialmente la propria posizione.

Diritto:
1.
Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 129 I 185 consid. 1, 128

I 46 consid. 1a e rinvii).
1.1
1.1.1 Secondo gli art. 97 e 98 lett. g OG, combinati con l'art. 5 PA, la via del ricorso di diritto amministrativo è aperta contro le decisioni delle autorità cantonali d'ultima istanza fondate sul diritto federale - o che avrebbero dovuto esserlo - sempre che non sia realizzata nessuna delle eccezioni previste agli art. 99 a 102 OG o nella legislazione speciale (DTF 128 I 46 consid. 1b e rinvii, 125 II 10 consid. 2a, 124 I 223 consid. 1a/aa, 231 consid. 1a, 124 II 409 consid. 1a e 1d/dd). Il ricorso di diritto amministrativo è pure ammissibile contro le decisioni cantonali fondate nel medesimo tempo sul diritto federale e sul diritto cantonale, in quanto sia in discussione la violazione di norme di diritto federale direttamente applicabili (DTF 128 I 46 consid. 1b/aa, 128 II 56 consid. 1a/aa e rinvii). Realizzandosi una simile connessione tra le norme cantonali e quelle federali, il Tribunale federale esamina liberamente, nell'ambito del ricorso di diritto amministrativo, se il diritto cantonale sia conforme alle norme superiori federali (cfr. art. 104 lett. a OG; DTF 123 II 231 consid. 2, 121 II 39 consid. 2a, 72 consid. 1b). Per contro, è il rimedio del ricorso di diritto pubblico a essere dato contro decisioni fondate esclusivamente sul diritto cantonale e che non presentino alcuna connessione con l'applicazione del diritto federale (DTF 128 I 46 consid. 1b e rinvii, 125 II 10 consid. 2a, 124 II 409 consid. 1d/dd, 123 II 359 consid. 1a/aa, 121 II 72 consid. 1b).
1.1.2 In quanto il giudizio impugnato, concernente l'ordine di demolizione e il diniego della licenza edilizia, è fondato sul diritto federale della protezione dell'ambiente, in particolare sull'art. 6 dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIAt; RS 814.318.142.1), il ricorso di diritto amministrativo è di principio ammissibile. Poiché l'eliminazione di opere vietate dal diritto federale (in concreto dal diritto di protezione ambientale) può essere imposta, indipendentemente dalla regolamentazione cantonale, sulla base della normativa federale, anche l'ordine di demolizione è impugnabile con questo rimedio (DTF 129 II 321 consid. 1.1, 123 II 248 consid. 4, 111 Ib 213 consid. 6). Per contro, ove il ricorrente sostiene che il manufatto litigioso rispetterebbe le norme antincendio, egli accenna a una pretesa violazione del diritto cantonale autonomo, segnatamente delle disposizioni edilizie di polizia del fuoco (cfr. art. 41a segg. della legge edilizia cantonale, del 13 marzo 1991 [LE]). Tale censura può essere fatta valere solo con un ricorso di diritto pubblico, che il ricorrente non ha tuttavia presentato (art. 84 segg. OG; cfr. sentenza del 10 maggio 1986, pubblicata in ZBl 88/1987, pag. 261 segg.). Accennata
nell'ambito del ricorso di diritto amministrativo, la criticata violazione delle norme di polizia del fuoco non adempie le esigenze di motivazione del ricorso di diritto pubblico (art. 90 cpv. 1 lett. b OG; DTF 129 I 113 consid. 2.1 e rinvii) ed è quindi inammissibile.
1.2 Il ricorrente, che si è visto ordinare la demolizione del manufatto e respingere la domanda di costruzione per il suo spostamento, ha un interesse degno di protezione all'annullamento della decisione impugnata ed è quindi legittimato a ricorrere (art. 103 lett. a OG).
1.3 Con il ricorso di diritto amministrativo si può far valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 104 lett. a OG). L'accertamento dei fatti vincola il Tribunale federale se l'istanza inferiore, come è qui il caso, è un'autorità giudiziaria e i fatti non risultino manifestamente inesatti o incompleti oppure siano stati accertati violando norme essenziali di procedura (art. 105 cpv. 2 OG; DTF 125 II 369 consid. 2d). Nell'ambito di questo rimedio il giudice amministrativo federale può essere adito anche con censure relative alla violazione di diritti costituzionali dei cittadini, che valuta con lo stesso potere d'esame di quando statuisce, come giudice costituzionale, su un ricorso di diritto pubblico (DTF 120 Ib 287 consid. 3d, 119 Ib 380 consid. 1b). Ove il ricorrente si limita ad accennare a una pretesa violazione di diritti costituzionali, segnatamente del divieto dell'arbitrio, della buona fede, della parità di trattamento e della garanzia della proprietà, senza spiegare in che consiste la violazione, il gravame è insufficientemente motivato e non può essere esaminato nel merito.
2.
2.1Il ricorrente sostiene che la Corte cantonale avrebbe a torto qualificato il camino litigioso come impianto stazionario nuovo. Ritiene ch'esso andrebbe invece considerato quale rinnovazione del manufatto preesistente, rispetto al quale costituirebbe un miglioramento dal profilo energetico. Secondo il ricorrente occorrerebbe in concreto esaminare se siano adempiute le condizioni per un risanamento e per eventuali agevolazioni.
2.2Il camino a legna litigioso, comprensivo di canna fumaria e comignolo, è un'installazione fissa collegata in modo durevole alla costruzione e costituisce quindi un impianto stazionario secondo l'art. 7 cpv. 7 LPAmb in relazione con l'art. 2 cpv. 1 OIAt (cfr. DTF 126 II 366 consid. 2b). Risulta dagli atti, ed è riconosciuto dal

ricorrente stesso, ch'egli ha rimosso nel 1996 il preesistente camino tradizionale, sostituendolo con uno prefabbricato a circolazione d'aria calda; ha inoltre posato all'esterno una nuova canna fumaria in acciaio e sul tetto un nuovo comignolo. Il fatto che, quale materiale di combustione, sia sempre utilizzata legna da ardere non è decisivo, determinante essendo la circostanza che il nuovo impianto differisce da quello originario per caratteristiche, materiali e posizione e non rientra quindi nel campo d'applicazione delle disposizioni sul risanamento (cfr. art. 16 segg. LPAmb, art. 7 segg. OIAt), applicabili di massima agli impianti anteriori all'entrata in vigore, il 1°gennaio 1985, della LPAmb (DTF 125 II 643 consid. 16a pag. 665). In tali circostanze, la Corte cantonale non ha violato il diritto federale, ritenendo quello litigioso un impianto stazionario nuovo. D'altra parte, contrariamente a
quanto sembra ritenere il ricorrente, la nozione di "impianto" secondo la legislazione in materia di protezione ambientale non è identica a quella di "edifici e impianti" secondo il diritto della pianificazione del territorio (art. 22 LPT; cfr. DTF 123 II 256 consid. 3; Keller in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurigo 2002, n. 38 all'art. 7).
Va comunque abbondanzialmente rilevato che anche un eventuale risanamento dell'impianto preesistente avrebbe dovuto essere di massima assoggettato alle disposizioni sulla limitazione preventiva delle emissioni degli impianti stazionari nuovi (art. 7 OIAt) e che un'eventuale agevolazione sarebbe innanzitutto dovuta consistere in termini di risanamento più lunghi (art. 11 OIAt).
2.3Nel seguito del gravame il ricorrente non sostiene esplicitamente che la Corte cantonale avrebbe applicato a torto al camino litigioso, in quanto impianto nuovo, l'art. 6 cpv. 2 OIAt e le Raccomandazioni dell'UFAFP concernenti l'altezza minima dei camini sui tetti, del 15 dicembre 1989 (cifra 32). La questione non deve quindi essere esaminata ulteriormente, i Giudici cantonali avendo peraltro ritenuto il manufatto esistente e il progetto di cui alla licenza edilizia 15 settembre 2001 non conformi al diritto federale in materia di protezione dell'ambiente sulla base di argomentazioni pertinenti, cui può essere qui rinviato.
3.
3.1Il ricorrente rimprovera inoltre alla Corte cantonale un accertamento insufficiente dei fatti perché si sarebbe fondata su supposizioni, senza tenere conto dell'intensità e della frequenza delle immissioni, della situazione dei luoghi e della presenza di numerose altre case nel nucleo di Ronco s/Ascona con comignoli di fattura simile. Ritiene che il carattere eccessivo delle immissioni debba essere valutato tenendo conto dell'uso locale, nonché della natura e della situazione dei fondi, analogamente a quanto prevede il diritto civile (art. 684 CC).
3.2Come visto, la Corte cantonale ha considerato il camino litigioso quale impianto stazionario nuovo e accertato ch'esso dista circa 90 cm dal balcone, 2,15 m dalla facciata e 2,75 m dalla portafinestra dell'abitazione B._____. Portafinestra e balcone si situano alla quota di uscita del fumo mentre la facciata sovrasta il comignolo di almeno 3 m. Questi accertamenti, non contestati dal ricorrente, sono stati eseguiti senza violare norme essenziali di procedura e non risultano manifestamente inesatti o incompleti, essendo anzi conformi agli atti: essi sono quindi vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 2 OG). La Corte cantonale ha quindi rilevato, sulla base di tali accertamenti, che l'impianto litigioso non limitava le emissioni nella misura massima consentita e disattendeva quindi le esigenze del diritto federale in materia di protezione dell'ambiente, segnatamente dell'art. 6 cpv. 2 OIAt. Il ricorrente non si confronta con le puntuali e pertinenti argomentazioni espresse dalla precedente istanza, spiegando perché sarebbe violato il diritto. Il libero esame delle lesioni del diritto federale, che compete al Tribunale federale nell'ambito del ricorso di diritto amministrativo, non esime infatti il ricorrente
dall'obbligo di presentare una compiuta, chiara e precisa motivazione, con riferimento alle tesi contenute nell'atto impugnato (cfr. art. 108 cpv. 2 OG; DTF 125 II 230 consid. 1c; sentenza 1E.11/2001 del 13 novembre 2001, consid. 3a, pubblicata in RDAT I-2002, n. 65, pag. 434 segg.; Peter Karlen, in: Geiser/Münch, editori, Prozessieren vor Bundesgericht, 2a ed., Basilea 1998, n. 3.75 e segg., pag. 114 segg.).
Il richiamo di principi di diritto privato in materia di rapporti di vicinato e l'accenno a una sentenza emanata il 15 febbraio 1973, oltretutto precedente l'entrata in vigore della LPAmb, dalla I Camera civile del Tribunale d'appello del Cantone Ticino concernente un caso di applicazione dell'art. 684 CC (Rep. 1974, pag. 101 segg.), esulano dall'oggetto del litigio e non sono pertinenti in un caso come il presente. La protezione da immissioni prevista dalle disposizioni di diritto pubblico sta infatti accanto a quella del diritto privato e può inoltre essere rilevante nella determinazione delle emissioni tollerabili secondo l'art. 684 CC (DTF 126 III 223 consid. 3c, cfr. anche DTF 129 II 420 consid. 4.3.2, 129 III 161 consid. 2). Ora, il Tribunale cantonale amministrativo ha rettamente reso il suo giudizio in applicazione del diritto pubblico federale in materia di protezione

dell'ambiente, sulla base degli accertamenti di fatto in concreto rilevanti per attuarlo. L'eventuale riscontro d'immissioni oggettivamente eccessive sui fondi vicini non è decisivo in quest'ambito, determinante essendo l'esistenza di emissioni rilevanti dal profilo ambientale, le quali, secondo il principio di prevenzione, devono essere limitate nella
misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche, indipendentemente dal carico inquinante esistente (art. 11 cpv. 2 LPAmb; DTF 124 II 219 consid. 8a pag. 232, 117 Ib 28 consid. 6a).
3.3Né giova al ricorrente il fatto che esistano nel nucleo di Ronco s/Ascona altri comignoli con caratteristiche analoghe a quelle dell'impianto litigioso. In effetti, la circostanza che la legge non sia eventualmente stata applicata o non sia stata applicata correttamente in un singolo caso o in alcuni, singoli casi, non conferisce di massima all'interessato che si trova nella medesima situazione un diritto di essere anch'egli trattato diversamente da quanto prevede la legge (DTF 126 V 390 consid. 6a, 123 II 248 consid. 3c, 122 II 446 consid. 4a e rispettivi rinvii). D'altra parte, in una fattispecie come quella concreta, vista la situazione delle costruzioni, anche i legittimi interessi dei vicini possono opporsi a un eccezionale trattamento del ricorrente in contrasto con la legge (DTF 108 Ia 212 consid. 4).
4.
Il ricorrente ritiene l'ordine di demolizione lesivo del principio della proporzionalità, esplicitamente prevista dall'art. 43 LE.
4.1Secondo il principio della proporzionalità, le misure adottate dall'Autorità devono essere idonee a raggiungere lo scopo di interesse pubblico perseguito, né possono eccedere i limiti dell'indispensabile (DTF 128 II 340 consid. 4 e rinvii). La legislazione cantonale prevede l'eliminazione delle opere abusive (art. 43 LE); in ogni caso, anche in assenza di disposizioni esplicite, l'eliminazione di opere vietate dal diritto federale (nel caso concreto dalla LPAmb e dall'OIAt) può, come si è visto, essere imposta in base alla normativa federale (DTF 105 Ib 272 consid. 1c, 104 Ib 74, 301 consid. 5b e c). Si può prescindere dal provvedimento di ripristino quando l'opera eseguita diverga solo in modo irrilevante da quella autorizzata, quando la demolizione non persegua scopi d'interesse pubblico oppure quando il proprietario potesse ritenere in buona fede la costruzione lecita, e non ostino importanti interessi pubblici al mantenimento dello stato di fatto (DTF 111 Ib 213 consid. 6 e rinvii).
4.2La Corte cantonale ha ritenuto ridotti i costi per la rimozione della canna fumaria e del comignolo, visto che si tratta di strutture esterne all'edificio, asportabili senza particolari difficoltà tecniche e che, d'altro canto, il ripristino comporta un beneficio considerevole per i vicini e per la collettività. Né esisterebbero adeguate misure meno incisive, visto il rilevante contrasto del manufatto con il diritto materiale. In particolare, una limitazione severa delle condizioni d'esercizio sarebbe scarsamente efficace per gli interessi dei vicini e un divieto assoluto di utilizzo non sanerebbe il contrasto con la norma di piano regolatore che impone il mantenimento della tipologia tradizionale delle costruzioni nel nucleo. Tenuto altresì conto dell'obbligo imposto dal Municipio di rivestire in muratura la parte inferiore della canna fumaria e di eseguire in rame quella superiore, un divieto di utilizzo dell'impianto con l'imposizione di adeguamenti estetici si rivelerebbe praticamente inutile. Il ricorrente non si esprime esplicitamente sulla chiara ponderazione degli interessi eseguita dalla Corte cantonale, limitandosi a sottolineare come il camino realizzato differirebbe soltanto in misura minima rispetto alla licenza
edilizia del 27 novembre 1995. Ora, premesso che tale autorizzazione, relativa alla ristrutturazione interna dell'abitazione, non è oggetto del presente litigio, la conformità al diritto della protezione ambientale di quel progetto non appare manifesta, né risulta che, nell'ambito di quella procedura, sia stato esaminato il quesito di un eventuale risanamento dell'impianto preesistente (DTF 115 Ia 456 consid. 6d). Dal profilo della proporzionalità dell'ordine contestato sono per contro determinanti l'evidente contrasto dell'impianto con il diritto materiale (art. 6 OIAt), i gravi pregiudizi che la situazione comporta in particolare per la vicina, che pure rientra nella sfera di protezione della norma e che ha tempestivamente reagito contro l'intervento edilizio, in relazione con gli oneri di ripristino relativamente contenuti per il ricorrente. Questi aspetti, non seriamente posti in discussione nel ricorso in esame, non consentono di ritenere il provvedimento litigioso lesivo dell'invocato principio.
5.
In quanto ammissibile, il ricorso deve quindi essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). Il ricorrente dovrà inoltre rifondere alle controparti private, patrocinate da legali iscritti nel registro cantonale degli avvocati, un'indennità per ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG).
Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
La tassa di giustizia di fr. 3'000.– è posta a carico del ricorrente, che rifonderà a B._____ e a C._____ un'indennità di fr. 1'000.– ciascuno per ripetibili della sede federale.
3.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Municipio di Ronco s/Ascona, al Consiglio di Stato, al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino e all'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio.
Losanna, 19 dicembre 2003
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: