Urteilskopf

107 Ib 35

9. Estratto della sentenza 28 gennaio 1981 della I Corte di diritto pubblico nella causa P. contro Tribunale amministrativo del Cantone Ticino (ricorso di diritto amministrativo)
Regeste (de):
Widerruf einer Baubewilligung.

1. Allgemeine Voraussetzungen, unter denen der Widerruf von Verwaltungsakten zulässig ist. Unter Vorbehalt besonderer Vorschriften und Praxis der Kantone ist ein solcher Widerruf, wenn er von einer Aufsichtsbehörde verfügt wird, denselben Voraussetzungen unterworfen wie wenn er von der Bewilligungsbehörde selbst angeordnet würde (Erw. a; Präzisierung der Rechtsprechung).

2. Im Kanton Tessin hat gemäss Art. 65 VV zum Baugesetz der Widerruf einer Baubewilligung im wesentlichen nach den von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Grundsätzen zu erfolgen. Das gilt auch für einen vom Staatsrat als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden und Departemente verfügten Widerruf (Erw. b).

3. Ist die Baubewilligung nach Durchführung eines Ermittlungs- und Einspracheverfahrens, in welchem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, erteilt worden, so ist der Widerruf nur zulässig, wenn eine schwere Verletzung eines besonders gewichtigen öffentlichen Interesses vorliegt (Erw. c).

Regeste (fr):
Révocation d'une autorisation de construire.

1. Conditions générales pour la révocation des actes administratifs. Sous réserve de normes et de pratiques cantonales particulières, la révocation d'actes administratifs, qu'elle soit le fait d'une autorité de surveillance ou de l'autorité qui a émis l'acte vicié, est soumise aux mêmes conditions (consid. a; précision de la jurisprudence).

2. Dans le canton du Tessin, la révocation d'une autorisation de construire telle que la prévoit l'art. 65 du règlement d'application de la loi sur les constructions doit intervenir, pour l'essentiel, conformément aux principes généraux développés par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cela vaut également lorsque la révocation émane du Conseil d'Etat agissant en sa qualité d'autorité de surveillance des communes et des départements (consid. b).

3. Lorsque l'autorisation de construire a été délivrée au terme d'une procédure d'enquête et d'opposition au cours de laquelle les divers intérêts en jeu ont fait l'objet d'un examen approfondi, la révocation n'est admissible qu'en présence d'une violation grave d'un intérêt public particulièrement important (consid. c).

Regesto (it):
Revoca del permesso di costruzione.

1. Condizioni generali cui soggiace la revoca di atti amministrativi. Riservate le norme e la prassi dei Cantoni, 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 (consid. a; precisazione della giurisprudenza).

2. Nel Cantone Ticino la revoca del permesso di costruzione prevista dall'art. 65 del regolamento di applicazione della legge edilizia deve avvenire, in sostanza, secondo i principi generali sviluppati dalla giurisprudenza

del Tribunale federale. Ciò vale anche per la revoca pronunciata dal Consiglio di Stato nella veste di autorità di vigilanza sui Comuni e sui Dipartimenti (consid. b).

3. Se il permesso di costruzione è stato rilasciato dopo una procedura di accertamento e di opposizione nel corso della quale sono stati esaurientemente vagliati gli opposti interessi in gioco, la revoca è ammissibile soltanto in presenza di una grave violazione di un interesse pubblico eminente: caso di applicazione (consid. c).

Sachverhalt ab Seite 36

BGE 107 Ib 35 S. 36

P. ha costruito (recte: intendera costruire) su un terreno di sua proprietà un fabbricato destinato a scopi agricoli. Il Consiglio di Stato ticinese, agendo come autorità di vigilanza sui Comuni e sui Dipartimenti, ha revocato successivamente il permesso di costruzione, ritenendolo contrario alla legislazione federale sulla protezione delle acque. L'autorizzazione cantonale e la licenza comunale erano cresciute, formalmente, in giudicato. Il Tribunale cantonale amministrativo ha respinto il ricorso presentato da P. Il Tribunale federale ha annullato la sentenza del Tribunale amministrativo, poiché la revoca del permesso non era giustificata da un interesse pubblico sufficiente.

Erwägungen

Considerando in diritto:

4. (...)
a) La revoca di un permesso di costruzione divenuto definitivo non è prevista al diritto federale (LCIA e DFU), per cui sono applicabili i principi generali del diritto amministrativo, costantemente applicati dal Tribunale federale. La revocabilità di un atto amministrativo dipende dall'esito del confronto di due antitetici interessi pubblici: quello dell'attuazione del diritto e quello della sicurezza giuridica. Il secondo prevale sul primo, e impedisce quindi la revoca, se l'atto amministrativo in questione ha creato diritti soggettivi a favore del destinatario, se è stato preceduto da una procedura di accertamento e di opposizione

BGE 107 Ib 35 S. 37

destinata a esaminare e a soppesare gli opposti interessi in gioco, oppure se l'interessato ha già fatto uso della facoltà conferitagli, in particolare, trattandosi di un permesso di costruzione, se ha in buona fede iniziato i lavori o investito somme ragguardevoli in vista degli stessi. Tuttavia, qualora queste circostanze sono verificate, l'atto amministrativo può ancora essere revocato, generalmente contro indennità, se esso viola in modo particolarmente grave un interesse pubblico eminente (DTF 105 II 141 consid. 4a; DTF 103 Ib 206 /7 e riferimenti; sentenza del 31 ottobre 1973 in re Meroni, consid. 3, pubblicato in Rep. 1974, pagg. 278/9). La revoca può ancora apparire giustificata, malgrado siano realizzate le suddette circostanze, quando subentrano fatti nuovi, nuove conoscenze tecniche o modifiche legislative oppure quando sussiste motivo di revisione secondo gli art. 136 e 137 OG; anche in questi casi la revoca è però ammissibile dietro corresponsione di un'indennità ade-

guata (DTF 100 Ib 302 /3 e riferimenti). D'altra parte, il Tribunale federale ha precisato che il postulato della sicurezza giuridica può prevalere in determinate circostanze particolari, anche laddove nessuna delle tre ipotesi menzionate è realizzata (DTF 103 Ib 244).
Trattandosi di revoca ad opera di un'autorità di vigilanza, il Tribunale federale ha rilevato in DTF 97 I 10 che essa è ammissibile solo in presenza di violazioni manifeste di chiare norme legali, di disposizioni essenziali di procedura o di interessi pubblici. In DTF 100 Ib 97 /98 esso ha ribadito il principio che le decisioni amministrative possono di regola essere revocate sia dall'autorità da cui emanano che dall'autorità superiore e ha aggiunto, senza risolvere la questione, che nei due casi la dottrina ammette generalmente la revoca alle medesime condizioni. Il Tribunale federale ha però lasciato intendere che i Cantoni possono varare norme o elaborare prassi che si scostano da questo principio. La giurisprudenza deve ora essere precisata nel senso indicato dalla dottrina, la quale, tuttavia, non esamina l'argomento espressamente, ma si limita a sottolineare che la revoca può essere disposta sia dall'autorità che ha emanato l'atto viziato sia dall'autorità superiore (GRISEL, Droit administratif suisse, pag. 208; KNAPP, Précis de droit administratif, pagg. 136 e 137, n. 620 e 628; LEUTENEGGER, Das formelle Baurecht der Schweiz, pag. 330; nonché le opere degli autori già citati in DTF DTF 100 Ib 98). Ai Cantoni rimane la facoltà di limitare il campo

d'intervento dell'autorità di vigilanza con norme speciali o per il tramite della prassi delle autorità amministrative o giudiziarie (DTF 100 Ib 98; KNAPP, loc.cit.). D'altronde, l'esigenza della violazione manifesta di norme legali (DTF 97 I 10) deve necessariamente essere presa in considerazione già nell'ambito dell'indispensabile confronto tra il principio dell'attuazione del diritto e quello della sicurezza giuridica.
b) Nel Cantone Ticino la revoca del permesso di costruzione è espressamente menzionata solo all'art. 65 del regolamento 22 gennaio 1974 di applicazione della legge edilizia (RLE): questa norma ha però un contenuto sostanzialmente identico ai principi generali riassunti in precedenza, poiché subordina la revoca all'esistenza di un interesse pubblico preponderante e l'esclude, in principio, laddove il permesso sia stato rilasciato dopo un'esauriente valutazione degli interessi in gioco oppure se l'interessato ha già iniziato i lavori o utilizzato altrimenti l'autorizzazione. I medesimi principi sono del resto richiamati da SCOLARI (Commentario della legge edilizia, art. 56 n. 31 e segg.). Per quanto riguarda più precisamente la revoca da parte dell'autorità di vigilanza, la legislazione cantonale prevede all'art. 148ter della legge organica comunale del 1o marzo 1950, cui rinvia l'art. 56 cpv. 4 della legge edilizia cantonale del 19 febbraio 1973 (LE), che il Consiglio di Stato può annullare in ogni tempo le risoluzioni degli organi comunali "quando fossero in dissonanza a norme della costituzione, di leggi o di regolamenti" oppure "quando fossero in modo manifesto di grave pregiudizio agli interessi del comune". I limiti dell'intervento del Consiglio di Stato come autorità di vigilanza sui Dipartimenti - intervento che discende direttamente dall'organizzazione gerarchica dello Stato (cfr. art. 36 cpv. 1 n. 3 della Cost. cantonale) - non sono invece precisati dal diritto cantonale. Ne segue che la revoca di un permesso di costruzione cresciuto in giudicato da parte del Consiglio di Stato, agente come autorità di vigilanza sui Dipartimenti e sui Comuni, soggiace nel diritto ticinese alle medesime esigenze sgorganti direttamente dai principi generali del diritto amministrativo. Invero SCOLARI (op.cit. Introduzione n. 115) afferma che "i presupposti per l'intervento dell'autorità di vigilanza sono dati in specie quando sono violate chiare norme di diritto o quando importanti interessi pubblici sono trascurati". Egli non deriva tuttavia codesta regola dal diritto e neppure dalla prassi cantonale, che, come emerge chiaramente anche dalla motivazione della sentenza impugnata, non si scosta

sostanzialmente dai principi generali sviluppati dalla giurisprudenza del Tribunale federale. c) Nella fattispecie l'atto amministrativo che il Consiglio di Stato ha revocato è un permesso di costruzione. Si tratta di un'autorizzazione di polizia che non conferisce al titolare alcun diritto nuovo e mediante la quale l'autorità accerta che nessun impedimento di diritto pubblico si oppone all'esecuzione dei lavori progettati (DTF 103 Ib 208 consid. 5a; art. 34 RLE; SCOLARI, art. 39 LE n. 3). Il ricorrente non pretende di avere già iniziato i lavori di costruzione del manufatto o di avere già investito somme ragguardevoli in vista dell'edificazione. Dall'incarto del Dipartimento dell'interno e del Municipio di O. emerge però che il permesso di costruzione è stato rilasciato dopo un'esauriente procedura, nel corso della quale i vari interessi in causa hanno potuto essere sufficientemente vagliati. Il ricorrente ha infatti presentato una prima domanda di costruzione il 9 settembre 1977, pubblicata il 29 settembre e trasmessa dal Municipio al Dipartimento delle pubbliche costruzioni, senza preavviso, il 6 dicembre 1977. Contro questa domanda non vi sono state opposizioni. Il 19 dicembre 1977 la Sezione della pianificazione urbanistica del Dipartimento dell'ambiente ha richiesto al Municipio di O. informazioni concernenti l'attività e l'azienda agricola di P. L'autorità comunale ha risposto in modo esauriente il 5 gennaio 1978. Il 18 dicembre 1978 il ricorrente ha presentato al Municipio una nuova domanda, ritirando nel contempo la prima. Neppure contro di essa sono state presentate opposizioni. Il Municipio l'ha trasmessa al Dipartimento delle pubbliche costruzioni il 6 febbraio 1979 con preavviso favorevole, a condizione che la costruzione sia allacciata alle canalizzazioni comunali esistenti. Il 7 marzo 1979 la Sezione della pianificazione urbanistica, rammentando che la prevista costruzione è conforme a quanto convenuto con il richiedente in sede di sopralluogo, ha preavvisato favorevolmente la domanda di costruzione, qualificata come agricola ai sensi dell'art. 4 cpv. 3 DFU. L'Ispettorato forestale, la Commissione per la protezione delle bellezze naturali e del paesaggio e la Sezione protezione acque e aria hanno anch'essi formulato preavviso favorevole rispettivamente il 20 febbraio, il 12 e il 26 marzo 1979, subordinandolo a determinate condizioni. Di conseguenza il 27 marzo 1979 il Dipartimento delle pubbliche costruzioni ha rilasciato a P. l'autorizzazione cantonale a costruire, a condizione che non sia toccata l'area boschiva e che la costruzione sia allacciata alla fognatura

comunale mediante l'utilizzazione di materiale ben determinato. Infine, la licenza edilizia comunale è stata rilasciata il 10 aprile 1979. Si può quindi affermare che il permesso di costruzione è stato rilasciato dopo un'esauriente procedura d'accertamento, nel corso della quale gli interessati avevano la possibilità di sollevare opposizioni e gli organi dell'amministrazione preposti all'applicazione delle varie leggi hanno potuto formulare preavvisi e condizioni (cfr. art. 41 segg. LE e 52 segg. RLE). Inoltre, come emerge dagli atti, la seconda domanda di costruzione è stata presentata da P. seguendo i suggerimenti dati da funzionari dell'amministrazione in occasione del sopralluogo. In queste circostanze, secondo la giurisprudenza citata in precedenza, il ricorrente beneficia del principio dell'affidamento, non essendovi motivi particolari che ostano alla sua applicazione (cfr. Rep. 1974 pag. 280 consid. c), e il permesso di costruzione può essere revocato solo se viola in modo particolarmente grave un interesse pubblico eminente.