Urteilskopf

113 Ia 332

50. Estratto della sentenza 20 febbraio 1987 della I Corte di diritto pubblico nella causa Comune di Sonogno c. M., Consiglio di Stato e Tribunale amministrativo del Cantone Ticino (ricorso di diritto pubblico)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie und Grundsatz von Treu und Glauben.

1. Aufzählung der zulässigen, in Verbindung mit der Autonomiebeschwerde zusätzlich erhoben Rügen (E. 1b).

2. Es ist willkürlich, in Anwendung der Tessiner Baubestimmungen das Vertrauen eines Grundstückeigentümers zu schützen, der bei Baubeginn wusste, dass er nicht mit einer Baubewilligung rechnen konnte (E. 3b).

Regeste (fr):
Autonomie communale et principe de la bonne foi.

1. Enumération des griefs recevables en relation avec la violation de l'autonomie communale (consid. 1b).

2. Au regard de la loi tessinoise sur les constructions (consid. 3a), il est arbitraire d'admettre la bonne foi du propriétaire qui lorsqu'il a commencé les travaux, savait qu'il ne pourrait compter sur un permis de construire (consid. 3b).

Regesto (it):
Autonomia comunale e principio della buona fede.

1. Riepilogo delle censure ammissibili in riferimento alla violazione dell'autonomia comunale (consid. 1b).

2. Arbitrio nel riconoscere un legittimo affidamento, secondo la legislazione edilizia ticinese (consid. 3a), del proprietario che era consapevole di non poter contare su una licenza quando ha iniziato la construzione (consid. 3b).

Sachverhalt ab Seite 332

M., proprietario di un fondo edificato nella zona agricola del Comune di Sonogno, ha introdotto una domanda per la construzione di un'autorimessa, che il Municipio ha acconsentito a trattare nella procedura semplificata della notifica. Scaduto il termine entro il quale l'autorità competente deve allora manifestare la propria opposizione, M. ha eseguito i lavori pur sapendo che l'esame della pratica non era concluso e nonostante ripetute diffide a volerli sospendere. Il Municipio ha respinto una successiva domanda di sanatoria nelle forme ordinarie per il contrasto con il diritto cantonale e con il piano regolatore, decisione annullata dal Consiglio di Stato che

ha ammesso l'esistenza di un'autorizzazione tacita a costruire. Il Tribunale amministrativo ha dichiarato privo di oggetto un gravame del Comune, visto che nel frattempo M. aveva ritirato questa seconda istanza. Il Municipio di Sonogno ha quindi emesso un ordine di demolire l'autorimessa; il Consiglio di Stato ha accolto l'impugnativa di M. contro questo provvedimento, risoluzione confermata dal Tribunale amministrativo che ha riconosciuto al proprietario il beneficio di una licenza edilizia tacita, negando che fossero adempiute le premesse di una revoca. Il Comune di Sonogno ha interposto un ricorso di diritto pubblico fondato sulla violazione della sua autonomia, accolto dal Tribunale federale.

Erwägungen

Dai considerandi:

1. b) Un comune è legittimato a sollevare una lesione della sua autonomia nell'ambito del ricorso di diritto pubblico qualora sia toccato da una decisione come detentore del pubblico potere (DTF 112 Ia 62 consid. 2, DTF 111 Ia 252 consid. 2 e citazioni). È incontestabilmente il caso nella fattispecie, dove la sentenza impugnata ha approvato il giudizio dell'autorità amministrativa cantonale, che aveva annullato l'ordine di demolire una costruzione reputata illegale dal Municipio del ricorrente. Le questioni di sapere se l'autonomia esista nella materia e sia stata disattesa sono problemi di merito che non concernono l'ammissibilità del rimedio (DTF 112 Ia 63 consid. 2, DTF 111 Ia 253 consid. 2 con i richiami). Quando un comune si rivolge al Tribunale federale con un ricorso di diritto pubblico fondato su questo motivo gli è possibile denunciare anche l'inosservanza dell'art. 4 Cost. e dei diritti specifici che ne discendono, purché tali critiche siano strettamente connesse alla censura principale (DTF 111 Ia 253 consid. 2 con rimandi). Rientrano nella categoria, in particolare, il diritto all'uguaglianza di trattamento, il divieto dell'arbitrio, il diritto di essere sentito e finanche il principio della proporzionalità invocato singolarmente (DTF 96 I 239, 242 consid. 5, DTF 97 I 511 consid. 1 e 519 consid. 6, DTF 98 Ia 431 consid. 2, DTF 104 Ia 388 consid. 1, DTF 108 Ia 85 consid. 1b). Al comune è pure concesso di addurre la trasgressione di altri diritti fondamentali, che si tratti di libertà individuali o di norme generali quali la buona fede, affermando che la portata loro

attribuita in concreto pregiudica la sua autonomia (DTF 104 Ia 127 consid. 2b, DTF 103 Ia 195 consid. 4a e b).

3. Il ricorrente afferma che il Tribunale amministrativo è incorso nell'arbitrio, da una parte riconoscendo che la licenza edilizia per la costruzione litigiosa era stata concessa nella forma tacita in seguito all'avvio della procedura di notifica, e d'altro canto stimando che le condizioni poste dal diritto cantonale per una revoca, del resto non intervenuta formalmente nella circostanza, non erano adempiute. a) Nel Cantone Ticino è la legge edilizia del 19 febbraio 1973 (LE) che disciplina, al capo settimo (art. da 39 a 55), le autorizzazioni a costruire. Le nuove opere presuppongono dapprima una licenza comunale (art. 39). Il Municipio sottopone la domanda ad un esame preliminare: se non è manifestamente in contrasto con il diritto in vigore ne ordina la pubblicazione durante quindici giorni e la comunica ai proprietari confinanti (art. 41 e 42). Sollevate in questo termine eventuali opposizioni (art. 43), il Municipio le decide assieme alla domanda nel mese successivo, con l'obbligo di motivare un rifiuto (art. 44). Esso trasmette poi la pratica al Dipartimento competente per concede-

re l'autorizzazione cantonale e statuire sulle relative opposizioni, che si pronuncia secondo modalità identiche (art. 45 e 46). La licenza e l'autorizzazione di costruzione, che valgono un anno e possono essere rinnovate (art. 47), sono notificate contemporaneamente dal Municipio all'interessato e agli opponenti (art. 48). Contro di esse è dato ricorso al Consiglio di Stato e, in seconda istanza, al Tribunale amministrativo (art. 49). L'art. 42 cpv. 3 prevede un trattamento semplificato di piccoli lavori interni in edifici esistenti, che non determinano un cambiamento della destinazione, o per lavori di manutenzione di importanza non sostanziale. I dettagli di questa procedura sono indicati dall'art. 36 del regolamento di applicazione della legge edilizia (RLE), del 22 gennaio 1974, secondo il quale è sufficiente notificare al Municipio, in due copie, un'esatta descrizione del fondo e delle opere, fra quelle enumerate al primo capoverso, che si intendono eseguire, di regola corredata da schizzi illustrativi (secondo capoverso). I lavori possono iniziare trenta giorni dopo la comunicazione se l'autorità non vi si è opposta motivando il suo rifiuto (quarto capoverso), contro il quale sono aperte le vie di ricorso dell'art. 49 LE (quinto capoverso). L'art. 36 cpv. 3 RLE impone al Municipio di trasmettere immediatamente una copia

della notifica al Dipartimento delle pubbliche costruzioni (art. 1 cpv. 1 RLE), in particolare quando si tratta di lavori al di fuori della zona edificabile o all'interno di una zona di pianificazione (lett. a). Questo comma è stato modificato con il decreto esecutivo sull'ordinamento provvisorio in materia di pianificazione del territorio, del 29 gennaio 1980, che ha introdotto l'ipotesi accennata, mentre in precedenza l'invio al Dipartimento era stabilito per riguardo a monumenti storici, edifici o nuclei salvaguardati e agli arretramenti dalle strade cantonali (cfr. il testo dell'art. 36 cpv. 3 nella versione anteriore, pubblicato da SCOLARI, Commentario della legge edilizia, pag. 317). In tal caso l'opposizione incombe all'autorità cantonale e il ricorso è diretto contro la sua decisione. b) Non esistono dubbi sul fatto che il fabbricato litigioso doveva sottostare alla procedura ordinaria di licenza e di autorizzazione edilizia, come ammesso dalle giurisdizioni cantonali e dall'istante medesimo, che ha presentato la domanda di regolarizzazione in questa forma. Aderendo alla proposta avanzata il Comune ha tuttavia esaminato il progetto alla stregua di una semplice notifica; non gli è però sfuggito che occorreva almeno un permesso eccezionale secondo l'art. 24 LPT e che il suo compito si limitava ad inoltrare la pratica al Dipartimento delle pubbliche costruzioni in conformità all'art. 36 cpv. 3 lett. a RLE. È la ragione per cui, benché si sia mal espresso al riguardo nel precedente ricorso, il Municipio ha rinviato gli atti a quest'autorità con preavviso negativo il 17 ottobre 1984, scostandosi dall'opinione contraria manifestata dal resistente in una lettera del 15 ottobre 1984. A torto il Tribunale amministrativo ha stimato che il Municipio aveva omesso di opporsi tempestivamente alla notifica. È un dato di fatto, invece, che il Dipartimento non ha comunicato all'istante il suo disaccordo sul progetto controverso nei trenta giorni successivi.
Secondo la decisione impugnata l'errore di procedura commesso dall'esecutivo comunale, accettando di sottoporre la domanda alle norme sulla notifica, non ha impedito che il silenzio dell'organo competente producesse degli effetti giuridici, e cioè la concessione di una licenza tacita allo spirare del termine legale. Simile parere non è criticabile: se M. avesse contato sull'atteggiamento tenuto nella circostanza dal Dipartimento delle pubbliche costruzioni per innalzare l'autorimessa, egli potrebbe infatti prevalersi della sua

buona fede allo scopo di esigere che la situazione così instaurata sia mantenuta. In realtà i fatti si sono svolti in altra maniera. Nel suo scritto del 2 aprile 1985 l'istante ha sostenuto di essere titolare di un permesso tacito per erigere il fabbricato in questione. A quel momento erano trascorsi quasi sei mesi da quando, l'8 ottobre 1984, l'esecutivo comunale aveva acconsentito a trattare la domanda nella procedura della notifica. Il Municipio ha

immediatamente reagito, avvertendo M. che la pratica era ancora pendente presso il Dipartimento e che di conseguenza qualsiasi autorizzazione era esclusa. Due giorni più tardi l'Ufficio cantonale per le autorizzazioni a costruire gli ha indirizzato una copia della lettera con la quale informava il Comune che la Commissione della bellezze naturali non aveva terminato il suo esame. Da quella data il resistente non poteva più ignorare che la concessione di una licenza comunale non entrava in considerazione e che la regolarità della procedura di notifica era almeno dubbia. Ora, è proprio soltanto nel periodo successivo che egli ha iniziato la costruzione del discusso edificio, eseguendo dei lavori per i quali sono stati emessi, fra il 13 agosto e il 24 settembre 1985, ripetuti ordini di sospensione. Al momento dell'esecuzione dei lavori il proprietario non poteva pertanto fondare un legittimo affidamento su di una tacita concessione di una licenza. È sintomatico, d'altronde, che la sua domanda di sanatoria secondo la procedura ordinaria di licenza e di autorizzazione a costruire è stata introdotta il 4 ottobre 1985.