

# Come gestire gli abusi edilizi

La presente guida aiuta le autorità comunali a scegliere il giusto modo di procedere.

Quali misure sono da adottare nei confronti delle attività edilizie abusive?

Dicembre 2021



Amt für Raumentwicklung  
Uffizi per il svilup dal territori  
Ufficio per lo sviluppo del territorio



# Impressum

## Editore

Ufficio per lo sviluppo del territorio dei Grigioni (ARE-GR)  
Ringstrasse 10, 7000 Coira  
Tel. 081 257 23 23, info@are.gr.ch

## Elaborazione/Redazione

Christina Blumenthal, Blumenthal Advokatur  
Toni Broder, ARE-GR  
Federico Durband, ARE-GR

## Layout/fotografie

Markus Bär, ARE-GR  
Fotografie di Schiers e Sils i. D.  
Comet Photoshopping GmbH, Dieter Enz

## Coordinazione

Alberto Ruggia, ARE-GR

## Documento disponibile online all'indirizzo:

[www.aren.ch](http://www.aren.ch) (al menu Istruzioni EFZ)

**1ª edizione, giugno 2020**

**2ª edizione rielaborata, dicembre 2021**

Per agevolare la lettura, nel presente opuscolo non è stato usato il genere femminile. Il genere maschile si riferisce a persone di entrambi i sessi.

# Sommario

Indice

Abbreviazioni

Introduzione

Schema procedurale

1. Sospensione dei lavori di costruzione e svolgimento di una procedura a posteriori per il rilascio della licenza edilizia

2. Ripristino dello stato di legalità o tolleranza dell'illegalità (eccezione)

3. Esecuzione forzata e provvedimenti sostitutivi

4. Procedura di contravvenzione

5. Altre sanzioni di diritto penale

Letture di approfondimento

Basi legali

## Indice

<b>1.</b>	<b>Sospensione dei lavori di costruzione e svolgimento di una procedura a posteriori per il rilascio della licenza edilizia</b>	<b>1</b>
<b>1.1</b>	<b>Controllo e sospensione dei lavori</b>	<b>1</b>
	Annuncio del controllo dei lavori in corso e ordine di sospensione orale (in via superprovvisoriale)	
	Conferma della regolarità dei lavori (sul posto)	
	Notifica della decisione di sospensione dei lavori di costruzione	
	Destinatari	
	Intimazione a prendere posizione e a presentare una domanda di costruzione a posteriori	
	Apposizione di sigilli e altre misure coercitive	
	Procedura applicabile	
	Impugnazione di misure provvisoriale	
<b>1.2</b>	<b>Valutazione della regolarità formale e materiale</b>	<b>3</b>
	Basi della valutazione materiale	
	Regolarità formale	
	Irregolarità formale	
	Sollecito al ripristino volontario dello stato di legalità	
<b>1.3</b>	<b>Domanda di costruzione a posteriori</b>	<b>4</b>
	Requisiti posti a domande di costruzione a posteriori	
	Rilevamento sostitutivo dell'attività edilizia avvenuta	
	Obbligo di partecipare e di tollerare la procedura	

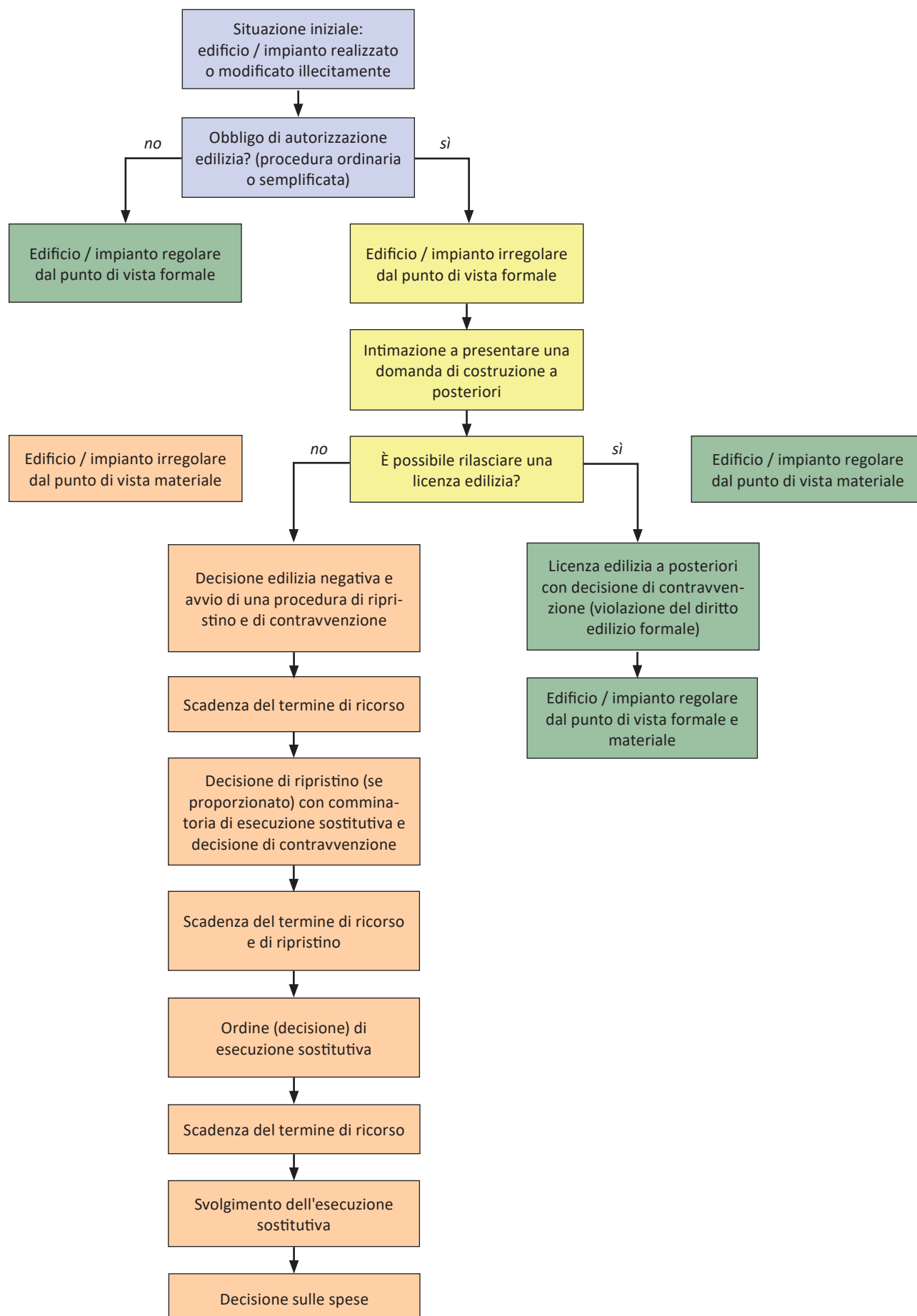
<b>1.4</b>	<b>Svolgimento di una procedura di rilascio della licenza edilizia a posteriori</b>	<b>5</b>
	Notifica della procedura e pubblicazione della domanda di costruzione a posteriori	
	Diritto applicabile	
	Rilascio della licenza edilizia a posteriori	
	Decisione edilizia di rifiuto	
	Eccezione: decisione di accertamento	
	Struttura della decisione	
	Combinazione di una procedura per il rilascio della licenza edilizia a posteriori con una procedura per il ripristino dello stato di legalità	
<b>2.</b>	<b>Ripristino dello stato di legalità o tolleranza dell'illegalità (eccezione)</b>	<b>7</b>
<b>2.1</b>	<b>Esigibilità del ripristino e sua prescrizione (EIZ ed EFZ)</b>	<b>7</b>
	Competenze	
	Termini di prescrizione all'interno della zona edificabile (EIZ)	
	Permanenza dello stato abusivo	
	Termini di prescrizione al di fuori delle zone edificabili	
<b>2.2</b>	<b>Principi da rispettare nell'ambito del ripristino dello stato di legalità</b>	<b>8</b>
	Necessità e proporzionalità	
	Scelta dello strumento più moderato e ponderazione degli interessi	
	Presupposti per una decisione di tollerare lo stato illegale	
	Trattamento degli edifici e impianti tollerati (protezione ridotta della situazione di fatto)	
<b>2.3</b>	<b>Casi particolari</b>	<b>11</b>
	Smantellamenti problematici	
	Possibile rilascio di una licenza se l'edificio viene ridimensionato	
	Ricostruzione di un edificio demolito	
	Edifici e impianti trascurati o pericolosi	
	Edifici diroccati o edifici e impianti non portati a compimento	
	Edifici regolari dal punto di vista formale, cioè autorizzati, ma abusivi dal punto di vista materiale	
	Misure provvisoriale nella procedura di ripristino	
<b>2.4</b>	<b>Notifica della decisione di ripristino e di tolleranza</b>	<b>12</b>
	Destinatari	
	Diritto di essere sentiti	
	Passaggio in giudicato della decisione edilizia	
	Combinazione fra la decisione edilizia negativa e la decisione di ripristino	
<b>2.5</b>	<b>Forma e contenuto della decisione di ripristino e di tolleranza</b>	<b>13</b>
	Constatazioni e considerazioni	
	Dispositivo della decisione: decisione di ripristino	
	Dispositivo della decisione: decisione di tolleranza	
<b>3.</b>	<b>Esecuzione forzata e provvedimenti sostitutivi</b>	<b>15</b>
<b>3.1</b>	<b>Mancato adempimento della decisione di ripristino</b>	<b>15</b>
	Definizione di un termine e comminatoria	
	Esecuzione sostitutiva da parte del comune o di terzi	
	Richiesta di offerte / preventivi di costo	

<b>3.2</b>	<b>Svolgimento della procedura di esecuzione</b>	<b>15</b>
	Decisione di esecuzione	
	Svolgimento dell'esecuzione sostitutiva (atto reale)	
	Addebito delle spese tramite decisione sulle spese	
	Costituzione di un pegno fondiario	
	Prescrizione	
<b>4.</b>	<b>Procedura di contravvenzione</b>	<b>17</b>
<b>4.1</b>	<b>Competenza e punibilità</b>	<b>17</b>
	Principio	
	Competenza	
	Destinatario della decisione	
<b>4.2</b>	<b>Svolgimento della procedura di contravvenzione</b>	<b>18</b>
	Avvio della procedura di contravvenzione	
	Commisurazione della multa	
	Garanzia del diritto di essere sentiti	
	Art. 292 Codice penale	
	Prescrizione	
<b>4.3</b>	<b>Confisca di guadagni illeciti</b>	<b>19</b>
	Provvedimenti secondo il codice penale	
	Scopo del prelievo	
	Prescrizione	
<b>5.</b>	<b>Altre sanzioni di diritto penale</b>	<b>20</b>
	Possibili sanzioni in base ad atti normativi speciali	
	Possibili sanzioni in base al codice penale	
	Infedeltà nella gestione pubblica	
	Possibilità di denuncia	



# Schema procedurale

## Schema procedurale semplificato



# Abbreviazioni

## In generale

<b>ad es.</b>	ad esempio
<b>AGST</b>	Associazione grigionese per lo sviluppo del territorio
<b>art.</b>	articolo
<b>BVR</b>	Giurisprudenza amministrativa bernese (Bernische Verwaltungsrechtsprechung)
<b>cfr.</b>	confronta
<b>cpv.</b>	capoverso
<b>CSC</b>	Collezione sistematica del diritto cantonale dei Grigioni
<b>DTF</b>	Decisione del Tribunale federale
<b>EAb</b>	edificio abusivo
<b>ecc.</b>	eccetera
<b>EFZ</b>	Edifici e impianti fuori della zona edificabile
<b>EIZ</b>	Edifici e impianti in zona edificabile
<b>fr.</b>	franchi svizzeri
<b>lett.</b>	lettera
<b>n.</b>	numero
<b>PTA</b>	Prassi del Tribunale amministrativo dei Grigioni
<b>RS</b>	Raccolta sistematica del diritto federale
<b>STA</b>	Sentenza del Tribunale amministrativo dei Grigioni

## Basi legali

<b>CC</b>	Codice civile svizzero (RS 201)
<b>Cost.</b>	Costituzione federale della Confederazione Svizzera (RS 101)
<b>CP</b>	Codice penale svizzero (RS 311)
<b>LACPP</b>	Legge d'applicazione del Codice di diritto processuale penale svizzero (CSC 350.100)
<b>LCom</b>	Legge sui comuni (CSC 175.050)
<b>LGA</b>	Legge sulla giustizia amministrativa (CSC 370.100)
<b>LICC</b>	Legge d'introduzione al Codice civile svizzero (CSC 201.100)
<b>LPT</b>	Legge federale sulla pianificazione del territorio (RS 700)
<b>LPTC</b>	Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (CSC 801.100)
<b>OPT</b>	Ordinanza sulla pianificazione del territorio (RS 700.1)
<b>OPTC</b>	Ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (CSC 801.110)



# Introduzione

Conformemente all'art. 22 cpv. 1 LPT, i progetti di costruzione necessitano di un'autorizzazione edilizia. In mancanza di una tale autorizzazione si è in presenza di un'irregolarità formale. È possibile eliminare questo stato chiedendo una licenza edilizia a posteriori. Se un edificio o un impianto viola il diritto edilizio e pianificatorio vigente anche sotto il profilo del contenuto, si è in presenza di una irregolarità materiale. Quest'ultima può sussistere anche se è stata rilasciata una licenza edilizia che non corrisponde a quanto realizzato.

In caso di edifici e impianti abusivi, sono in primo luogo le autorità edilizie comunali a dover adottare le misure per il ripristino dello stato di legalità (art. 94 cpv. 2 LPTC). A questo proposito occorre considerare sia i principi costituzionali (legalità, interesse pubblico, proporzionalità, buona fede, parità di trattamento e divieto d'arbitrio) sia i diritti individuali, in primo luogo la garanzia della proprietà. In caso di violazioni procedurali (ad es. relative al diritto edilizio formale), delle norme edilizie (diritto edilizio materiale) o delle decisioni delle autorità, occorre inoltre avviare e svolgere una procedura di contravvenzione.

La presente guida aiuta le autorità comunali a scegliere gli strumenti adeguati per gestire gli abusi edilizi. Essa indica passo dopo passo le misure da intraprendere per risolvere abusi e manchevolezze legali sia formali, sia materiali.

Per evitare errori procedurali onerosi dal punto di vista finanziario e temporale, nei casi di abuso – spesso complessi – si raccomanda ai comuni di rivolgersi a un giurista che conosca bene il diritto edilizio e della pianificazione territoriale.

L'Ufficio per lo sviluppo del territorio (ARE-GR) sarà lieto di aiutare le autorità comunali in caso di domande relative alla presente guida e più in generale in caso di domande in merito al tema degli abusi edilizi. In coda alla guida è riportato un elenco di letture consigliate come pure una panoramica delle basi giuridiche pertinenti.

La guida mira a stabilire sicurezza e uguaglianza giuridiche nell'ambito della gestione delle pratiche di edifici e impianti realizzati abusivamente. Da un lato intende rafforzare la credibilità dei responsabili decisionali competenti nel settore edilizio e dall'altro mira a contrastare in modo efficace l'attività edilizia abusiva.

Per dare seguito all'interesse pubblico del rispetto del diritto edilizio e della pianificazione del territorio e per poter contrastare in modo efficace gli abusi edilizi, le autorità comunali possono ricorrere – a seconda del punto in cui si trova la procedura – a diverse misure di diritto amministrativo, di polizia edilizia e di diritto penale:

- | Ripristino dello stato di legalità o tolleranza in via eccezionale; (polizia edilizia);
- | Esecuzione forzata e provvedimenti sostitutivi; (polizia edilizia);
- | Procedura di contravvenzione; (diritto penale);
- | Altre sanzioni di diritto penale.

**Aiuto per la lettura** | I **titoli in blu** aiutano a trovare rapidamente le informazioni necessarie. Riprendono inoltre la struttura del pieghevole separato, che serve da riassunto e da promemoria, da usare ad es. nel corso di sopralluoghi. Grazie ai titoli – che coincidono con quelli nel pieghevole – i rappresentanti delle autorità possono trovare, disporre e far applicare le misure adeguate al singolo caso.

**Prima di iniziare** | Prima di usare la guida si raccomanda di consultare l'indice, lo schema procedurale e il pieghevole separato.

# 1. Sospensione dei lavori di costruzione e svolgimento di una procedura a posteriori per il rilascio della licenza edilizia

## 1.1 Controllo e sospensione dei lavori

**Annuncio del controllo dei lavori in corso e ordine di sospensione orale (in via superprovvisoriale)** | Nel quadro dell'attività ordinaria di controllo dei lavori edilizi o in caso di denuncia di stati formalmente o materialmente illegali, su preavviso scritto od orale, la competente autorità edilizia comunale ordina una verifica dei lavori. In occasione del controllo dei lavori, in primo piano sta l'esame della corrispondenza fra l'opera in corso di realizzazione e la licenza edilizia con tutti i piani (art. 60 cpv. 1 e 2; art. 61 cpv. 1 OPTC).

Se vi è ragione di temere un'elusione del controllo, la verifica può avvenire anche senza preavviso.

In casi urgenti, l'autorità edilizia, uno dei suoi membri (di solito un municipale), il capo dell'ufficio tecnico o il segretario comunale possono ordinare la sospensione immediata dei lavori di costruzione oralmente o per iscritto (sospensione dei lavori in via superprovvisoriale; art. 60 cpv. 4 OPTC).

**Conferma della regolarità dei lavori (sul posto)** | Se in occasione del controllo dei lavori viene accertata la loro regolarità (non si riscontrano attività edilizie abusive o le discrepanze sono minime, tali da non esigere una modifica della licenza edilizia a suo tempo rilasciata), l'autorità edilizia (risp. i membri dell'autorità presenti) conferma sul posto la regolarità dei lavori di costruzione e rinuncia a sospenderli (o revoca l'ordine di sospensione, qualora sia stato deciso in via superprovvisoriale).

**Notifica della decisione di sospensione dei lavori di costruzione** | Se in occasione del controllo dei lavori o di un collaudo parziale ai sensi dell'art. 60 OPTC viene accertato che l'attività edilizia avviene o è già avvenuta senza licenza oppure in modo divergente dai piani autorizzati, dagli oneri o dalle condizioni poste, l'autorità edilizia notifica al committente un

ordine di sospensione dei lavori di costruzione con indicazione dei rimedi giuridici. Se la decisione di sospensione dei lavori di costruzione è stata notificata in via superprovvisoriale (oralmente o per iscritto da un membro dell'autorità edilizia, dal capo dell'ufficio tecnico oppure dal segretario comunale), l'autorità edilizia deve confermare la decisione e notificarla per iscritto al committente (passaggio da misura superprovvisoriale a misura provvisoriale).

La decisione di sospensione dei lavori di costruzione è una misura provvisoriale ai sensi degli art. 5 e 29 LGA. Tale decisione è però immediatamente esecutiva; un rimedio giuridico contro di essa non ha effetto sospensivo (art. 60 cpv. 5 OPTC).

**Destinatari** | Per l'osservanza delle prescrizioni legali, la conformità degli edifici ed impianti realizzati con i piani autorizzati e le modine, nonché per il rispetto delle disposizioni accessorie (oneri e condizioni) sono competenti i committenti, i proprietari, le altre persone autorizzate e le persone incaricate della progettazione e dell'esecuzione dei progetti di costruzione (art. 93 cpv. 1 LPTC). Di conseguenza, tra i destinatari delle misure provvisorie possono essere elencati anche il direttore dei lavori o l'impresa esecutrice.

Se nel quadro del controllo dei lavori non è possibile determinare il committente, risp. i responsabili degli interventi illeciti, le informazioni relative al proprietario si possono ottenere presso l'ufficio del registro fondiario. Inoltre, all'impresa esecutrice può anche essere intimato di rendere noto chi ha ordinato gli interventi non autorizzati (committente, proprietario o altri).

Una volta ottenute le informazioni, committente e proprietario (se diversi) possono infine essere coinvolti nella procedura. Dopo averli sentiti, deve essere loro notificata per iscritto la decisione di sospensione dei lavori di costruzione con l'indicazione dei rimedi giuridici.

**Intimazione a prendere posizione e a presentare una domanda di costruzione a posteriori** | Insieme alla decisione di sospensione dei lavori di costruzione, l'autorità edilizia sollecita committente, direttore dei lavori/architetto e/o impresa esecutrice a presentare le proprie osservazioni scritte in merito ai fatti e ai lavori edili eseguiti senza o con insufficiente permesso, come pure a presentare una domanda di costruzione a posteriori entro un determinato termine (ad es. 10 giorni; art. 60 cpv. 4 OPTC).

Affinché i destinatari possano esercitare il loro diritto di essere sentiti (art. 29 cpv. 2 Cost.), devono avere la possibilità di prendere visione dei documenti (verbale di sopralluogo, fotografie, ecc.) allestiti sul posto dall'autorità edilizia in occasione del controllo dei lavori, come pure di esprimersi in merito (sia dei documenti, sia dell'ordine di sospensione dei lavori). In seguito, entro il termine stabilito, il committente inoltra la domanda di costruzione a posteriori allegando la documentazione necessaria (moduli, piani, schizzi, fotografie, ecc.).

**Apposizione di sigilli e altre misure coercitive** | L'autorità edilizia è abilitata a emanare tutte le misure provvisoriale necessarie anche se nell'OPTC viene menzionata esplicitamente solo la sospensione dei lavori di costruzione (art. 60 cpv. 4 OPTC; art. 5 LGA). La misura decisa deve essere proporzionata alla situazione. Questo significa che deve essere commisurata al raggiungimento dell'obiettivo fissato, che deve essere necessaria dal punto di vista personale, temporale e locale per difendere gli interessi pubblici legittimi e che non può superare la misura del necessario.

In caso di violazione dell'ordine di sospensione dei lavori, l'autorità edilizia può anche sigillare o piombare il cantiere, gli spazi o le infrastrutture che ne permettono l'uso (ad es. sigillo di condutture idriche ed elettriche) in via provvisoriale (se vi è pericolo di procrastinazione anche in via superprovvisoriale), oppure ordinarne lo sgombero. Inoltre, entrano

in considerazione anche altre misure adeguate al caso, come il sequestro di oggetti mobili incluso il loro deposito in altro luogo a carico della persona responsabile, una sospensione dell'esercizio o un divieto di utilizzo di quanto realizzato. Le spese risultanti sono a carico del perturbatore in base al principio di causalità (art. 96 cpv. 2 LPTC). Per l'attuazione di queste misure coercitive dirette l'autorità edilizia può richiedere se necessario il sostegno della polizia comunale o cantonale (art. 357 CPP e art. 4 LACPP).

**Procedura applicabile** | Per l'emanazione di misure provvisoriale è competente il presidente dell'autorità edilizia, usualmente il sindaco, oppure un membro da essa designato (art. 5 cpv. 2 LGA). Solo in casi particolarmente urgenti può decidere anche un altro membro, il capo dell'ufficio tecnico o il segretario comunale (art. 60 cpv. 4 OPTC). Le misure provvisoriale esigono la forma scritta, ragione per cui le misure disposte in via superprovvisoriale o formulate precedentemente solo in forma orale devono essere immediatamente trascritte (art. 23 cpv. 1 LGA).

Prima di emanare misure provvisoriale devono essere sentite le persone interessate (art. 16 LGA). È possibile rinunciare all'audizione solo in casi eccezionali, se vi è pericolo di mora (nel quadro di misure superprovvisoriale). In tal caso, l'audizione deve tuttavia essere recuperata il prima possibile e la misura superprovvisoriale va sostituita da una misura provvisoriale.

**Impugnazione di misure provvisoriale** | Le misure provvisoriale devono recare un termine di ricorso e possono essere impugnate (limitatamente) entro 10 giorni dinanzi al Tribunale amministrativo (art. 52 cpv. 2 LGA), se il comune non ha previsto nella legge edilizia comunale alcuna possibilità di impugnazione dinanzi a un'autorità competente in materia di ricorso o di opposizione.

# Sospensione dei lavori di costruzione e svolgimento di una procedura a posteriori per il rilascio della licenza edilizia

## 1.2 Valutazione della regolarità formale e materiale

**Basi della valutazione materiale** | Se le indicazioni della persona sentita e la documentazione allegata alla domanda di costruzione a posteriori sono sufficienti per una valutazione materiale dell'opera e se sono soddisfatti i requisiti formali per presentare una domanda di costruzione a posteriori, su di esse si basa la verifica della legalità materiale degli interventi eseguiti. Vi si aggiungono i documenti allestiti in occasione del controllo dei lavori e i documenti ufficiali a disposizione dell'autorità di verifica (ad es. dati della misurazione ufficiale, dati sulla geoinformazione, stime ufficiali).

Se la documentazione pervenuta non è completa o presenta evidenti lacune materiali, il committente viene invitato a completarla. Se in ultima analisi non è possibile una valutazione sufficiente delle opere realizzate, previa intimazione, la documentazione necessaria per la decisione può essere allestita da parte dell'autorità edilizia o fatta allestire da terzi (ad es. ufficio di progettazione) a carico del perturbatore (art. 96 cpv. 1 LPTC e art. 60 cpv. 1 e 3 OPTC).

**Regolarità formale** | Se viene accertato che i lavori di costruzione eseguiti non sono soggetti all'obbligo di licenza edilizia oppure che possono essere autorizzati senza che sia necessario l'inoltro a posteriori di ulteriore documentazione (ad es. se sono soddisfatti i presupposti per la procedura semplificata di rilascio della licenza edilizia secondo gli art. 50 segg. OPTC), l'autorità edilizia conferma la regolarità dei lavori edili ed emana eventualmente una relativa licenza edilizia. Se è stato precedentemente emanato un ordine di sospensione dei lavori, l'autorità edilizia lo revoca.

**Irregolarità formale** | Se i lavori di costruzione eseguiti sono assoggettati alla procedura ordinaria di rilascio della licenza edilizia (art. 41 segg. OPTC),

l'autorità edilizia accerta l'irregolarità formale e sollecita il committente a inoltrare una domanda di costruzione a posteriori entro un termine prescritto (ad es. 30 giorni) ed eventualmente (in caso di evidente irregolarità materiale) a ripristinare volontariamente lo stato di legalità.

**Sollecito al ripristino volontario dello stato di legalità** | Il sollecito al ripristino volontario dello stato di legalità è opportuno se in base alla chiara situazione di diritto e di fatto è appurato che i lavori edili eseguiti sono incompatibili con la legislazione vigente e risulta palese che non possono essere autorizzati a posteriori, anche se viene presentata una domanda a posteriori. Una simile procedura può contribuire a ripristinare rapidamente lo stato di legalità e dunque a evitare inutili spese procedurali o legali. Se il committente ripristina volontariamente lo stato di legalità, è possibile rinunciare all'esecuzione di una procedura di ripristino.

In merito a tipo, entità e scadenario del ripristino volontario il comune può stipulare un accordo con i responsabili degli interventi non autorizzati. In tal caso occorre inserire la possibilità di un'esecuzione sostitutiva da parte del comune in caso di mancato rispetto dell'accordo.

A determinate condizioni, l'autorità edilizia può tuttavia avviare una procedura di contravvenzione, poiché anche in caso di ripristino volontario dello stato di legalità si è di regola in presenza di una violazione del diritto edilizio formale (art. 86 cpv. 1 LPTC: edifici ed impianti possono essere costruiti [...] solo con licenza edilizia scritta [...]). Nel quadro della commisurazione della pena va tuttavia considerato l'atteggiamento cooperativo.

## 1.3 Domanda di costruzione a posteriori

### Requisiti posti a domande di costruzione a posteriori

| Le domande di costruzione a posteriori devono comprendere sia i piani dello stato originario (rilievo dello stato precedente), sia i piani dello stato di fatto attuale (progetto realizzato senza autorizzazione) corredati da tutti i documenti e le prove che devono essere allegati alla domanda di costruzione (art. 42 cpv. 2 OPTC). Gli interventi realizzati senza licenza edilizia devono essere indicati in modo chiaro e descritti in modo dettagliato.

Le domande di costruzione devono essere completate con le domande per autorizzazioni supplementari eventualmente necessarie (ad es. domanda di dissodamento). Su richiesta motivata, il termine fissato dall'autorità edilizia per l'inoltro della domanda di costruzione a posteriori (di regola 30 giorni) può essere adeguatamente prolungato.

### Rilevamento sostitutivo dell'attività edilizia avvenuta

| Nel caso in cui il committente non dia seguito alla sollecitazione di presentare una domanda di costruzione a posteriori, l'autorità edilizia commina l'allestimento a sue spese da parte di terzi (di regola architetto/pianificatore, ev. ufficio tecnico comunale) nel quadro di un sopralluogo ancora da ordinare (art. 96 cpv. 1 e 2 LPTC; rilevamento sostitutivo dell'attività edilizia avvenuta).

La decisione di allestimento sostitutivo della documentazione per la domanda di costruzione a carico del committente come pure l'ordine di sopralluogo rappresentano disposizioni determinanti il corso della procedura ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 LGA. Le spese risultanti sono fatturate insieme alla decisione edilizia nell'ambito della procedura per il rilascio della licenza edilizia a posteriori (art. 96 cpv. 1 LPTC).

### Obbligo di partecipare e di tollerare la procedura

| Nel corso di un sopralluogo previamente concordato oppure ordinato, un rappresentante dell'autorità edilizia, eventualmente con un terzo esperto (architetto/pianificatore), rileva quanto realizzato senza licenza. Qualora il committente dovesse opporsi a presenziare al sopralluogo e/o a permettere l'accesso al fondo in questione, l'autorità edilizia può ottenere l'accesso emanando una decisione provvisoria (ordine di tollerare il rilievo). Alla persona interessata viene ordinato di rendere accessibile l'edificio in una determinata data. Se si oppone può esserle comminata l'esecuzione dell'ordine di tolleranza con coercizione diretta (ad es. consegna delle chiavi, forzatura della porta, accompagnamento coattivo).

Le persone coinvolte sono obbligate a collaborare al rilevamento della fattispecie (art. 11 cpv. 2 LGA). Se negano questa collaborazione, la decisione può risultare sfavorevole alla parte che pur rivendicando dei diritti non li ha comprovati<sup>1</sup>.

Nel quadro del rilevamento sostitutivo di quanto realizzato senza permesso occorre provvedere affinché tutti i fatti determinanti per la decisione siano accertati in modo dettagliato e riportati nel verbale del sopralluogo, risp. di rilevamento. In seguito, il verbale e gli altri documenti pertinenti (piani, fotografie, ecc.) devono essere sottoposti al committente per una sua valutazione, risp. presa di posizione. Al contempo, il committente viene informato che in base all'esito del sopralluogo verrà emanata una decisione edilizia a posteriori.

<sup>1</sup> STA R 07 36 del 5 luglio 2007, consid. 3d

# Sospensione dei lavori di costruzione e svolgimento di una procedura a posteriori per il rilascio della licenza edilizia

## 1.4 Svolgimento di una procedura di rilascio della licenza edilizia a posteriori

**Notifica della procedura e pubblicazione della domanda di costruzione a posteriori** | L'autorità edilizia apre la procedura per il rilascio della licenza edilizia necessaria (procedura EFZ o EIZ) pubblicando la domanda di costruzione a posteriori nell'organo di pubblicazione ufficiale (foglio ufficiale comunale – e (in caso di EFZ) anche cantonale) ed esponendo pubblicamente gli atti per la presa in visione. Le domande per autorizzazioni supplementari (domanda di dissodamento, domanda di estirpazione di siepi, ecc.) vengono pubblicate ed esposte insieme alla domanda di costruzione a posteriori (art. 45 cpv. 2 OPTC). Anche nell'ambito della procedura per il rilascio della licenza edilizia a posteriori rimangono determinanti le competenze per i permessi EIZ ed EFZ (art. 87 LPTC) nonché le disposizioni concernenti il coordinamento delle procedure (art. 88 LPTC).

**Diritto applicabile** | La regolarità materiale di un edificio, di un impianto o di una modifica di utilizzazione realizzati senza licenza edilizia va giudicata di principio in base al diritto in vigore al momento della realizzazione, risp. dell'abuso. In via eccezionale, ovvero se il diritto determinante al momento della valutazione del progetto è più indulgente per le persone interessate, occorre basarsi su quest'ultimo (lex mitior). In questo modo è possibile considerare in modo adeguato, eventualmente a favore della persona interessata, le modifiche del diritto subentrate tra l'esecuzione delle attività edilizie prive di permesso e la loro valutazione.

**Rilascio della licenza edilizia a posteriori** | In caso di esito positivo della verifica, le misure edilizie in questione e le autorizzazioni supplementari eventualmente necessarie vengono approvate a posteriori.

**Decisione edilizia di rifiuto** | Se un progetto di costruzione è contrario alle norme applicabili dal punto di vista materiale e non può essere rilasciata una licenza edilizia, la competente autorità di verifica (l'autorità edilizia per le procedure EIZ; l'ARE-GR per le procedure EFZ, se l'autorità edilizia non respinge da sola il progetto, art. 87 cpv. 3 LPTC) emana una decisione edilizia negativa (art. 46 cpv. 1 e 49 cpv. 1 OPTC).

Prima della notifica della decisione negativa e per garantire il diritto di essere sentiti (art. 29 cpv. 2 Cost.), l'autorità decisionale concede alle persone interessate la possibilità di esprimersi entro un termine ragionevole e prolungabile (ad es. 10 giorni), se fino a quel punto esse non hanno ancora avuto la possibilità di esprimersi.

Le decisioni EIZ di rifiuto devono essere motivate (art. 46 cpv. 2 OPTC). In un primo momento le decisioni EFZ di rifiuto possono essere notificate alle parti con una breve motivazione in base all'art. 49a OPTC, ma – su richiesta – in seguito devono tuttavia essere interamente motivate. L'obbligo di motivazione deriva dal diritto di essere sentiti (art. 29 cpv. 2 Cost. e art. 22 LGA). Tale obbligo risulta soddisfatto, i presupposti se i destinatari sono stati messi in condizione di valutare la portata della decisione e di impugnarla dinanzi a un'istanza superiore con cognizione di causa. L'autorità deve esprimersi in merito ai punti rilevanti per la decisione e in merito ai punti sostanziali e attinenti al caso sollevati delle persone interessate<sup>2</sup>.

**Eccezione: decisione di accertamento** | In caso di violazioni evidenti di licenze edilizie già rilasciate o di disposizioni accessorie (oneri e condizioni), a determinate condizioni è giustificato emanare una

<sup>2</sup> sul tema STA R 09 46 del 27 agosto 2009, consid. 2b

decisione di accertamento nella quale viene accertata l'irregolarità di un'utilizzazione, di un edificio o di un impianto invece di una decisione edilizia a posteriori<sup>3</sup>.

**Struttura della decisione** | La decisione edilizia è strutturata in tre parti: «*constatazioni*» relative alla fattispecie, «*considerazioni*» relative alle ponderazioni giuridiche e «*dispositivo*» relativo alle decisioni.

Con le «constatazioni» va esposta in modo possibilmente completo e significativo la fattispecie determinante per la decisione indicando dettagliatamente dapprima la situazione di partenza, la procedura e per finire il progetto di costruzione come pure la relativa motivazione.

In seguito, nelle «considerazioni» va esaminato se il progetto di costruzione è conciliabile con le pertinenti norme legali di zona, edilizie e di pianificazione del territorio (incl. eventuali prescrizioni particolari del piano di quartiere o di area). In caso di infrazione delle regole va esposto in modo fondato e comprensibile quali norme giuridiche sono state violate e in modo dettagliato per quale ragione la domanda di costruzione non può essere autorizzata.

In caso di esito negativo della verifica della domanda di costruzione a posteriori, nel «*dispositivo*» della decisione viene respinto e assoggettato a spese quanto già realizzato. Nel dispositivo sono indicati i rimedi giuridici). Inoltre, attraverso il dispositivo, il destinatario è reso attento al fatto che, una volta che la decisione negativa sarà cresciuta in giudicato, saranno avviate una procedura per il ripristino dello stato di legalità e una procedura di contravvenzione (art. 94 LPTC in unione con l'art. 61 cpv. 3 OPTC e l'art. 95 LPTC).

**Combinazione di una procedura per il rilascio della licenza edilizia a posteriori con una procedura per il ripristino dello stato di legalità** | Nei casi in cui la situazione di fatto e di diritto è chiara, la violazione di prescrizioni materiali è evidente ed è anche chiaro sin dall'inizio che non è possibile rilasciare una licenza edilizia a posteriori, per motivi di economicità procedurale è possibile combinare le procedure in un'unica decisione edilizia e di ripristino. Se nella stessa procedura vengono inoltre rispettate le disposizioni della procedura di contravvenzione (vedi capitolo 4), nella stessa decisione è possibile anche infliggere una multa<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> ad es. STA R 18 90 del 1° ottobre 2020, nella quale nel quadro di una decisione di accertamento l'autorità precedente ha accertato un utilizzo non conforme alla destinazione della zona (affitto di abitazioni nella zona artigianale a persone estranee all'azienda). Il TA ha considerato corretta questa procedura (consid. 3.6). La sentenza del TA non dovrebbe tuttavia portare a una sostituzione delle licenze edilizie a posteriori attraverso le decisioni di accertamento tanto più che a) una decisione di accertamento implica il rifiuto di una domanda di costruzione a posteriori e b) devono comunque essere rispettate tutte le fasi della procedura per il rilascio della licenza edilizia a posteriori.

<sup>4</sup> sul tema STA R 13 227 del 1° luglio 2014, consid. 4c/e

## 2. Ripristino dello stato di legalità o tolleranza dell'illegalità (eccezione)

### 2.1 Esigibilità del ripristino e sua prescrizione<sup>5</sup> (EIZ ed EFZ)

**Competenze** | Stati materialmente illegali sono da eliminare su ordine dell'autorità edilizia, indipendentemente dal fatto che a loro seguito sia stata svolta o meno una procedura di contravvenzione (art. 94 cpv. 1 LPTC). L'eliminazione di stati illegali all'interno e al di fuori della zona edificabile compete all'autorità edilizia comunale. Qualora quest'ultima rimanga inattiva nei confronti di azioni abusive al di fuori delle zone edificabili nonostante l'invito del Cantone, l'ARE-GR, in veste di autorità EFZ, adotta le misure necessarie per il ripristino dello stato di legalità (art. 94 cpv. 2 LPTC).

**Termini di prescrizione all'interno della zona edificabile (EIZ)** | La competenza dell'autorità edilizia di ordinare il ripristino dello stato di legalità (ad es. demolizione totale o parziale di un edificio) cade in prescrizione per ragioni di sicurezza giuridica o per riflessioni di ordine pratico (difficoltà di accertare le condizioni effettive e di diritto con il passare del tempo) di principio dopo 30 anni dal completamento dell'edificio o dell'impianto abusivo o di una parte di esso. Una volta scaduto il termine di prescrizione di 30 anni, decade il diritto dell'autorità edilizia di esigere il ripristino dello stato di legalità, ragione per cui di regola è superfluo avviare una relativa procedura.

Il termine di prescrizione non è tuttavia assoluto. Per una questione di buona fede è eccezionalmente possibile giustificare una prescrizione del diritto di ripristino dell'autorità già dopo un periodo più breve, se in precedenza l'autorità ha tollerato l'edificio per anni sebbene fosse a conoscenza dell'irregolarità o se, osservando la dovuta diligenza, avrebbe dovuto esserne a conoscenza. Può tuttavia appellarsi a tale diritto solo chi ha agito in buona fede, ovvero chi – usando la diligenza che può essere

ragionevolmente pretesa – poteva effettivamente partire dal presupposto che l'edificio realizzato fosse regolare e conforme alla licenza edilizia.

Il termine di prescrizione di 30 anni non vale nei casi in cui, violando la legge, la persona interessata contribuisce a fare in modo che lo stato contrario al diritto edilizio rimanga a lungo nascosto alle autorità, ad es. fornendo indicazioni errate in merito alla propria attività edilizia.

Il ripristino è inoltre possibile dopo la scadenza dei 30 anni se risulta necessario per la protezione di beni di polizia (sicurezza e salute di persone) o di altri interessi pubblici imperativi (ad es. deturpazione di siti caratteristici, del paesaggio o dell'ambiente).

Il termine di prescrizione inizia a decorrere nel singolo caso con l'ultimazione dei lavori sull'edificio o sull'impianto oggetto della controversia. Se un edificio viene costantemente modificato, risp. ampliato senza licenza edilizia e nella consapevolezza dell'irregolarità, per l'esecuzione del ripristino dello stato di legalità i proprietari del fondo o il committente non possono appellarsi al termine di prescrizione di 30 anni a partire dalla prima fattispecie dell'irregolarità<sup>6</sup>.

**Permanenza dello stato abusivo** | Edifici e impianti allestiti abusivamente mantengono il loro stato abusivo nonostante il diritto al ripristino sia caduto in prescrizione. Essi godono di una ridotta garanzia dello stato di fatto (vedi spiegazioni al capitolo «Trattamento degli edifici e degli impianti tollerati (garanzia ridotta della situazione di fatto)»).

<sup>5</sup> La terminologia del Tribunale federale non è uniforme. In parte si parla di «perenzione» («Verwirkung»; cfr. TF 1C\_469/2019)

<sup>6</sup> sul tema DTF 136 III 359 consid. 6, DTF 132 II 21, TF 1C\_726/2013 del 24 novembre 2014 consid. 4, TF 1C\_254/2016 del 24 dicembre 2016 consid. 7, DTF 1C\_171/2017 del 3 ottobre 2017



## 2.2 Principi da rispettare nell'ambito del ripristino dello stato di legalità

**Termini di prescrizione al di fuori delle zone edificabili** | Al di fuori delle zone edificabili non vi sono termini di prescrizione per edifici e impianti realizzati o modificati illecitamente. In queste zone l'eliminazione di abusi edilizi serve a imporre il principio della separazione tra zona edificabile e zona non edificabile (divieto di costruzione al di fuori delle zone edificabili), principio fondamentale per la pianificazione del territorio. La zona non edificabile deve essere mantenuta libera da tutti gli edifici non agricoli e a ubicazione non vincolata. Non sarebbe possibile raggiungere questo obiettivo se gli edifici abusivi realizzati al di fuori delle zone edificabili non venissero rimossi, bensì tollerati per un periodo non meglio definito. Di conseguenza in questo punto la situazione di interesse è nettamente diversa rispetto a quella nella zona edilizia dove l'edificazione è di principio ammessa.

In base a queste riflessioni il Tribunale federale ha deciso che è giustificato applicare regolamentazioni relative alla prescrizione diverse all'interno e all'esterno della zona edificabile. Delle soluzioni su misura nei singoli casi permetterebbero di tenere conto delle situazioni particolari dettate dalla tutela della buona fede. Se la committenza ha agito in buona fede e l'autorità edilizia (eccezionalmente) ha creato una fattispecie di buona fede non intervenendo per molti anni, è possibile tenere conto di questa situazione stabilendo un termine di ripristino più lungo, ad es. fino all'ammortamento degli investimenti effettuati oppure concedendo alle imprese il tempo necessario per trovare una nuova area di esercizio nella zona artigianale. A determinate condizioni è possibile concedere un indennizzo per investimenti effettuati in buona fede e ora divenuti inutili. Infine, i risultati indesiderati possono essere eliminati adeguando il piano delle zone<sup>7</sup>.

**Necessità e proporzionalità** | Se edifici e impianti non possono essere autorizzati a posteriori per motivi di irregolarità materiale, non significa necessariamente che debbano essere demoliti (art. 94 cpv. 4 LPTC). Le misure edilizie di ripristino sono ammissibili solo nel caso in cui risultino necessarie e proporzionate.

La «necessità» del ripristino risulta dal principio di legalità e dall'interesse pubblico al rispetto delle norme di zona e delle norme edilizie violate. La «proporzionalità» ai sensi del divieto di eccesso sancisce per contro che l'intervento per il ripristino deve essere adeguato e indispensabile, così come deve essere esigibile nei confronti della persona interessata in considerazione della gravità della limitazione dei suoi diritti fondamentali. L'intervento non deve andare oltre a quanto richiesto dallo scopo di ripristino. In altre parole, per ricomporre lo stato di legalità occorre scegliere lo strumento più moderato che sia al contempo proporzionato all'obiettivo del rispetto delle norme di zona o edilizie a cui mirano le misure (di demolizione) ordinate. Siccome in generale vi è un considerevole interesse pubblico al rispetto dell'ordinamento giuridico in materia edilizia, è difficile ipotizzare dei casi in cui, nonostante importanti divergenze dalle prescrizioni edilizie, degli edifici abusivi possano essere protetti nella loro situazione di fatto illegale. In ogni caso, di principio viene attribuita un'importanza trascurabile all'interesse del committente alla protezione degli investimenti effettuati<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> TF 1C\_469/2019 e 1C\_483/2019 del 28 aprile 2021 consid. 4 segg.; previste per la pubblicazione.

<sup>8</sup> Il Tribunale federale non ha considerato preponderante una perdita pari a fr. 2 mio. più spese di demolizione e ripristino nel caso di una grave irregolarità in materia di diritto edile: DTF 111 Ib 224 seg. consid. 6 b; STA 04 48 del 15 marzo 2005 consid. 3.d; STA R 13 227 del 1° luglio 2014 consid. 4.d.bb

## Ripristino dello stato di legalità o tolleranza dell'illegalità (eccezione)

**Scelta dello strumento più moderato e ponderazione degli interessi** | In considerazione dei principi giuridici generali del diritto pubblico (base legale, interesse pubblico, principio della proporzionalità, principio di uguaglianza giuridica e principio della buona fede), l'autorità edilizia deve decidere quali misure coercitive (demolizione, demolizione parziale, divieto di utilizzazione, ecc.) sono necessarie per ripristinare lo stato di legalità e può scegliere solo lo strumento più moderato. L'autorità edilizia è chiamata a ponderare gli interessi pubblici e privati, in particolare l'interesse pubblico al ripristino della situazione legale e quello privato (economico) al mantenimento dello stato illegale. In generale si deve attribuire un grande interesse pubblico al rispetto delle disposizioni edilizie e all'impedimento coerente di edifici in contrasto con l'ordinamento edilizio. Nel quadro dei principi in questione, l'autorità edilizia gode di un margine discrezionale relativamente ampio<sup>9</sup>.

**Presupposti per una decisione di tollerare lo stato illegale** | Se l'autorità competente, per motivi di proporzionalità o di buona fede, deve parzialmente o totalmente prescindere dall'ordinare provvedimenti di ripristino, emana una decisione che tollera lo stato illegale (decisione di tolleranza; art. 94 cpv. 4 LPTC). L'emanazione di una decisione di tolleranza formale si impone soprattutto per rispetto nei confronti di vicini o autori di denunce toccati dalla tolleranza dello stato abusivo e con un interesse degno di protezione a opporsi anche in tribunale.

Le decisioni di tolleranza sono ipotizzabili ad esempio nei casi in cui:

- | lo scostamento dalle norme edilizie è minimo e l'interesse pubblico o privato toccato non giustifica il danno per il committente risultante dalla demolizione. Va osservato che i progetti EFZ realizzati senza licenza edilizia violano il principio fondamentale della separazione tra zona edificabile e zona non edificabile e l'interesse pubblico che ne deriva va considerato come molto importante e non solo di importanza marginale<sup>10</sup>.
- | la competente autorità edilizia era a conoscenza dello stato abusivo (ciò che nel caso di comuni di montagna con ampi territori non può essere considerato scontato), lo ha tollerato per un lungo periodo (ad es. oltre 20 anni) senza opporsi e su questa base la persona interessata ha adottato in buona fede delle disposizioni non reversibili senza danni (per la persona o per l'ambiente)<sup>11</sup>.
- | la persona interessata, in buona fede, è partita dal presupposto di essere autorizzata all'esecuzione dei lavori o la competente autorità edilizia in una situazione concreta ha rilasciato alla persona interessata (committente, architetto) informazioni che essa in buona fede non poteva riconoscere automaticamente come sbagliate, oppure se in base a informazioni erranee ha effettuato spese irreversibili e da allora la situazione legale in materia non è stata modificata in modo sostanziale.
- | la demolizione di un edificio realizzato abusivamente porterebbe a un vuoto edificatorio indesiderato e in questo modo verrebbe danneggiato in modo grave il sito caratteristico o l'immagine del paesaggio (anello mancante in una catena di continuità edilizia).

<sup>9</sup> STA R 04 48 del 15 marzo 2005, consid. 3 segg.; in dettaglio WIPF, pag. 184 segg.; STA R 18 92 del 21 aprile 2020 consid. 4.3.3; DTF 136 III 356 consid. 6.; lo schema della verifica è indicato in modo chiaro nella nuova giurisprudenza nella STA R 18 92 del 21 aprile 2020 consid. 4.3.1. segg. e nella STA 18 91 del 21 aprile 2021 consid. 4.2 segg.

<sup>10</sup> TF 1C\_555/2013 del 18 marzo 2014 consid. 8.3; STA R 18 92 del 21 aprile 2020 consid. 4.3.3

<sup>11</sup> Nella sentenza 1C\_205/2019 del 21 febbraio 2020 consid. 4.1 seg. il TF ha di nuovo stabilito che una base di fiducia non sussiste per il solo fatto che un comune era al corrente già da anni di uno stato contrario al diritto edilizio. In aggiunta è piuttosto richiesta anche la buona fede del committente. Si può chiaramente negare la presenza di buona fede in caso di modifiche di utilizzazione o di trasformazioni riguardo alle quali dovrebbe essere chiaro che non sarebbero ammissibili senza licenza edilizia.

Un'assicurazione da parte di un'autorità rappresenta una base di fiducia solo se si tratta di un'informazione senza riserve riferita a una questione concreta e rilasciata dall'autorità competente. Questa informazione fornita dall'autorità deve inoltre avere un nesso causale con una decisione che va a svantaggio di un privato che non può più essere annullata<sup>12</sup>.

In ogni caso si è in presenza di buona fede degna di protezione solo se il committente ha applicato la diligenza e l'attenzione che possono essere ragionevolmente pretese in base alle circostanze. In questo contesto, deve valere il principio secondo cui è lo stesso committente a doversi preoccupare dell'ammissibilità delle proprie azioni. In caso di acquisizione di un edificio, un eventuale successore in diritto deve assumere le conseguenze della malafede del suo predecessore.

Anche quando sono soddisfatti i presupposti per la tutela della buona fede, al suo appello possono opporsi dei diritti pubblici preponderanti (ad es. l'interesse all'attuazione dell'ordinamento giuridico materiale, come il principio della separazione tra zona edificabile e zona non edificabile, il principio della parità di trattamento, la sicurezza giuridica, ecc.). Dopotutto anche in questi casi spetta all'autorità decisionale determinare e ponderare tutti gli interessi rilevanti per la decisione come pure esporre in modo comprensibile e chiaro la ponderazione degli interessi nella motivazione della sua decisione<sup>13</sup>.

**Trattamento degli edifici e impianti tollerati (protezione ridotta della situazione di fatto)** | Gli edifici e gli impianti tollerati in seguito a buona fede o per motivi di proporzionalità rimangono abusivi. Poiché gli edifici e gli impianti abusivi non possono godere della protezione nella loro situazione di fatto, su di essi si possono eseguire solo lavori di manutenzione relativi alle strutture legali o regolarmente autorizzate. Non vi è per contro alcun diritto alla modifica parziale, all'ampliamento o addirittura alla demolizione e alla ricostruzione di tali edifici<sup>14</sup>. Per quanto riguarda edifici e impianti tollerati, il Tribunale federale ammette solo lavori di manutenzione che non richiedono il rilascio di una licenza edilizia<sup>15</sup>.

Nel quadro delle misure di manutenzione ammesse, tali edifici e impianti possono al massimo essere conservati e sistemati. Tra i lavori di manutenzione ammissibili rientrano ad es. misure preventive per evitare dei danni, come la sostituzione di singole parti difettose o piccoli lavori di pulizia o di riparazione. Sotto il titolo della sistemazione si intendono misure volte a eliminare lacune o danni dovuti a usura, invecchiamento e agenti atmosferici (ad es. sostituzione di singole pareti, gestione delle infrastrutture).

Nel dispositivo della decisione di tolleranza, l'autorità edilizia può ordinare la menzione a registro fondiario della «protezione ridotta della situazione di fatto» per EIF conformemente all'art. 90 cpv. 2 LPTC e per EFZ conformemente all'art. 44 cpv. 1 lett. c OPT (art. 145a LICC).

<sup>12</sup> STA R 19 89 del 21 aprile 2020 consid. 5.2.1: Un'autorizzazione supplementare limitata nel tempo rilasciata dall'UNA in veste di autorità decisionale non competente per domande EFZ non può essere considerata come base di fiducia (consid. 5.2.3); anche un permesso EFZ nella procedura semplificata rilasciata da un'autorità comunale non è sufficiente come base di fiducia se sarebbe richiesta l'approvazione dell'ARE-GR nella procedura ordinaria (TF 1C\_469/2019 del 28 aprile 2021 e 1C\_655/2015 et al. del 16 novembre 2016 consid. 2.3).

<sup>13</sup> art. 29 e 36 Cost.; art. 22 LGA; STA R 04 48 del 15 marzo 2005, consid. 2

<sup>14</sup> TF 1A.17/2004 del 19 maggio 2004, consid. 2.2.7

<sup>15</sup> TF 1C\_49/2019 dell'11 novembre 2019 consid. 5; TF 1C\_558/2018 del 9 luglio 2019 consid. 4.3; TF 1C\_486/2015 del 24 maggio 2016 consid. 3.3.3; TF 1C\_469/2019 e 1C\_483/2019 del 28 aprile 2021 consid. 5.4

# Ripristino dello stato di legalità o tolleranza dell'illegalità (eccezione)

## 2.3 Casi particolari

**Smantellamenti problematici** | Se i lavori di smantellamento si rivelano delicati (ad es. la demolizione di edifici e impianti non autorizzati danneggerebbe altri edifici, se l'oggetto è particolarmente degno di protezione o ha un impatto sul sito caratteristico, se lo smantellamento influisce sulla statica di un edificio, ragione per cui si impongono misure particolari, ecc.), nel quadro della procedura di ripristino il committente può essere esortato a inoltrare all'autorità edilizia i piani per il progetto di smantellamento (insieme a tutta la documentazione richiesta per una domanda di costruzione). In caso di inosservanza, l'autorità edilizia può incaricare terzi esperti dell'elaborazione dei piani di smantellamento a carico delle persone responsabili (art. 96 cpv. 2 LPTC).

Nel quadro della decisione di ripristino è inoltre possibile ordinare che il ripristino dello stato di legalità debba avvenire con l'accompagnamento di esperti (ad es. accompagnamento ambientale in fase di cantiere [AA], consulente in materia di strutturazione edile, ecc.).

**Possibile rilascio di una licenza se l'edificio viene ridimensionato** | Se un edificio o un impianto abusivo può essere autorizzato in un'altra forma (ridotta), disporre immediatamente una demolizione completa risulterebbe sproporzionato. In un caso simile, prima di disporre la demolizione dell'edificio per il quale non è possibile rilasciare la licenza edilizia occorre fissare un termine entro il quale il committente può inoltrare una domanda di autorizzazione per un progetto di dimensioni ridotte. La decisione di ripristino deve inoltre comprendere le misure da adottare per ridurre le dimensioni dell'edificio abusivo a una misura tale da permettere il rilascio di una licenza edilizia<sup>16</sup>.

**Ricostruzione di un edificio demolito** | Se un edificio o un impianto è stato demolito abusivamente, il ripristino dello stato di legalità consiste nella ricostruzione dell'oggetto, se la ricostruzione è sostenuta da un sufficiente interesse pubblico e se rispetta il principio della proporzionalità. Una ricostruzione entra in questione nei casi in cui l'avvenuta demolizione comprometta l'immagine protetta di un sito caratteristico o delle contiguità di importanza storica. La ricostruzione di oggetti da proteggere demoliti deve essere valutata in base ad aspetti relativi alla protezione dei monumenti e – a seconda delle condizioni – può rivelarsi impossibile o insensata. Si pone però la questione se vadano confiscati potenziali guadagni se al posto dell'oggetto protetto demolito abusivamente, in base all'ordinamento di base se ne può realizzare un altro (basta la possibilità, non è necessaria una realizzazione effettiva). Andrebbe inoltre presa in considerazione una denuncia penale per danneggiamento di valori pubblici<sup>17</sup>.

Nel caso di ricostruzioni, le ripercussioni finanziarie per il proprietario fondiario hanno particolare importanza poiché – a determinate circostanze – il responsabile della demolizione è stato (indirettamente) costretto a garantire un finanziamento da parte di terzi<sup>18</sup>. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, nel quadro della ponderazione degli interessi gli aspetti finanziari privati vanno sì considerati nella valutazione dell'adeguatezza del ripristino. Alle considerazioni di carattere economico non può tuttavia essere attribuita particolare importanza, poiché in tal caso verrebbero tutelate gravi infrazioni, ciò che indebolirebbe di conseguenza in modo sproporzionato il diritto edilizio e metterebbe in questione l'importanza delle licenze edilizie passate in giudicato<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> TF 1C\_555/2013 del 28 marzo 2014 consid. 8.4 concernente un magazzino sovradimensionato

<sup>17</sup> DTF 141 IV 305 e 317; ricostruzione decisa nel caso Fröschegruob Tribunale per i ricorsi edilizi ZH, BRGE IV n. 0021/2016 del 18 febbraio 2016

<sup>18</sup> opinione critica in merito Tribunale amministrativo bernese BVR 1998 302 segg. e BVR 1997 97 segg. citato in: HALLER/KARLEN, n. marg. 236 seg.

<sup>19</sup> TF 1C\_480/2011 del 24 aprile 2012, consid. 4.4; TF 1C\_262/2009 del 14 aprile 2010, consid. 5.4.3; sul tema Territorio & ambiente 1/2018 pag. 15 segg.

Che la persona responsabile dell'abuso disponga dei mezzi finanziari necessari per l'esecuzione delle misure di ripristino oppure che debba dapprima procurarseli, non è determinante ai fini della valutazione di una misura specifica. In caso di mancata osservanza di una decisione di ripristino (ad es. a causa di mezzi finanziari mancanti), nel quadro dell'esecuzione forzata il comune può disporre un'ipoteca legale per le spese anticipate<sup>20</sup>. Tuttavia al proprietario possono essere addebitate solo le spese necessarie e adeguate.

**Edifici e impianti trascurati o pericolosi** | Se una costruzione o un impianto deturpa le caratteristiche locali o il paesaggio a causa di manutenzione insufficiente, l'autorità edilizia può obbligare il proprietario a intraprendere le misure necessarie (art. 73 cpv. 3 LPTC). Lo stesso vale se un edificio o un impianto costituisce una minaccia per persone o animali, oppure se essi sono esposti a un pericolo immediato derivante dalla loro utilizzazione (art. 79 cpv. 4 LPTC). Se il proprietario non assolve agli obblighi entro il termine stabilito, in seguito a comminatoria l'autorità edilizia fa eseguire le misure da terzi a spese degli inadempienti (art. 73 cpv. 3 LPTC e art. 79 cpv. 4 LPTC)<sup>21</sup>. La procedura da applicare si orienta alla procedura di ripristino (vedi spiegazioni precedenti) e l'esecuzione sostitutiva alla procedura di esecuzione forzata (vedi capitolo 3).

**Edifici diroccati o edifici e impianti non portati a compimento** | Se un progetto di costruzione non viene portato a compimento entro il termine stabilito (art. 91 cpv. 2 LPTC) nonostante una licenza edilizia passata in giudicato, gli elementi della costruzione che non sono stati completati vanno eliminati nel quadro di una procedura di ripristino e va ripristinato lo stato originale (art. 91 cpv. 3 LPTC).

**Edifici regolari dal punto di vista formale, cioè autorizzati, ma abusivi dal punto di vista materiale** | Se una licenza edilizia cresciuta in giudicato è stata rilasciata nonostante la presenza di elementi di progetto contrari al diritto, cioè se la licenza è illegale, la sua revoca entra in considerazione solo in casi gravi. In casi di revoca è semmai il comune ad essere tenuto a versare un risarcimento dei danni<sup>22</sup>.

**Misure provvisoriale nella procedura di ripristino** | Le misure provvisoriale e le decisioni determinanti il corso della procedura devono essere emanate anche nella procedura di ripristino se risultano necessarie e proporzionate (vedi capitolo 1). L'avvio della procedura di ripristino può ad esempio essere menzionato in via provvisoriale nel registro fondiario (art. 145a LICC).

## 2.4 Notifica della decisione di ripristino e di tolleranza

**Destinatari** | L'obbligo del ripristino dello stato legale tocca sia ai proprietari sia alle persone che hanno provocato lo stato illegale (cosiddetti perturbatori per comportamento o per situazione; art. 94 cpv. 3 LPTC). I destinatari della decisione possono dunque essere anche le persone incaricate della progettazione e dell'esecuzione (architetti, direttori dei lavori e imprese di costruzione). In considerazione della possibile attuazione sostitutiva, risp. forzata della decisione di ripristino nel caso in cui l'obbligo di ripristino non sia osservato, tra i destinatari va sempre indicato anche il proprietario, poiché tra tutti i destinatari della decisione è l'unico che in base al diritto privato può disporre del fondo.

**Diritto di essere sentiti** | Prima di notificare la decisione di ripristino dello stato di legalità (decisione di ripristino) o la decisione di tolleranza, per garantire il diritto di essere sentiti secondo l'art. 29 cpv. 2 Cost., l'autorità edilizia concede ai destinatari la possibilità di prendere posizione sulla prevista

<sup>20</sup> cfr. art. 131 cpv. 1 lett. 2 LICC; vedi capitolo «Diritto di pegno»

<sup>21</sup> STA R 11 11 del 15 marzo 2011

<sup>22</sup> sul tema in dettaglio HALLER/KALREN, n. marg. 821 segg. e 843

# Ripristino dello stato di legalità o tolleranza dell'illegalità (eccezione)

disposizione di ripristino e sulle misure concrete di ripristino.

Il diritto di essere sentiti può anche essere garantito con l'invio per presa di posizione di una bozza di decisione.

**Passaggio in giudicato della decisione edilizia** | Di regola, il ripristino dello stato di legalità può essere disposto solo quando è accertato in modo definitivo uno stato materialmente contrario al diritto edilizio (art. 94 cpv. 1 LPTC) <sup>23</sup>.

Prima di emanare la decisione di ripristino occorre dunque attendere il passaggio in giudicato della decisione edilizia negativa (dopo la scadenza del termine di ricorso). Se la decisione edilizia negativa viene impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo ed eventualmente anche dinanzi al Tribunale federale, occorre attendere l'esito del procedimento giudiziario. Una sentenza passata in giudicato e le istruzioni eventualmente contenute in essa sono vincolanti per la successiva procedura di ripristino.

**Combinazione fra la decisione edilizia negativa e la decisione di ripristino** | La notifica simultanea della decisione edilizia negativa e della decisione di ripristino è eccezionalmente ammessa per motivi di economicità procedurale nei casi in cui la situazione di fatto e di diritto è chiara, la violazione di prescrizioni materiali è evidente ed è dunque chiaro sin dall'inizio che non è possibile rilasciare una licenza edilizia a posteriori (vedi capitolo 1.4).

## 2.5 Forma e contenuto della decisione di ripristino e di tolleranza

**Constatazioni e considerazioni** | All'inizio del capitolo «*constatazioni*» va esposta brevemente la situazione iniziale (committente, oggetto, n. di assicurazione fabbricato, comune, stato iniziale dell'edificio). In seguito occorre descrivere la procedura (misure emanate, determinanti il corso della procedura e provvisoriale, esperti incaricati, ecc.) e le osservazioni dell'autorità edilizia in merito ai lavori di costruzione abusivi. È necessario indicare in modo succinto anche il contenuto di un'eventuale decisione edilizia precedente alla decisione di ripristino.

Alla luce dei principi generali del diritto pubblico (legalità, interesse pubblico, proporzionalità, parità di trattamento e buona fede), nel caso sia ordinata l'eliminazione parziale o totale dell'edificio, al capitolo «*considerazioni*» occorre indicare in modo concreto e dettagliato, così come spiegare per quale motivo, quali elementi della costruzione («elenco» degli edifici o degli elementi della costruzione) in virtù di quali basi legali, quando, ad opera di chi devono essere demoliti ed eliminati. La persona interessata ha il diritto di sapere con chiarezza e in dettaglio quali misure concrete di eliminazione dello stato di illegalità è chiamata ad adottare<sup>24</sup>.

Occorre osservare che non può essere chiesto niente di effettivamente (o tecnicamente) impossibile. D'altro canto, al perturbatore non può nemmeno essere imposto niente di giuridicamente impraticabile. Alla persona responsabile non può ad es. essere ordinata un'azione soggetta all'obbligo di licenza edilizia per la quale non può però essere rilasciata una licenza. Allo stesso modo non è ammissibile esigere un'azione illegale (ad es. demolizione di un elemento della costruzione messo sotto protezione).

<sup>23</sup> TF 1A.17/2004 del 19 maggio 2004, consid. 2.2.6

<sup>24</sup> STA R 99 21 del 26 agosto 1999, consid. 2a

In caso di emanazione di una decisione di tolleranza, nel quadro dell'esame dei principi giuridici menzionati in precedenza vanno indicati i motivi determinanti che impongono la tutela della buona fede e le riflessioni determinanti relative alla proporzionalità che giustificano il mantenimento dell'intero edificio o di parti di esso. Nelle considerazioni va inoltre indicato che edifici e impianti abusivi tollerati non godono della protezione della situazione di fatto, ragione per cui nel quadro della tolleranza sono ammesse unicamente misure di manutenzione relative allo scopo legittimo o autorizzato.

#### Dispositivo della decisione: decisione di ripristino |

Nel dispositivo della decisione di ripristino devono essere indicati i diritti e gli obblighi del destinatario. Più precisamente vanno indicate le misure che il destinatario deve eseguire affinché sia ripristinato lo stato di legalità conformemente ai principi generali del diritto pubblico (ad es. smantellamento in base all'elenco, cambiamento dell'utilizzazione, divieto di cambiamento di destinazione o divieto di utilizzazione, ecc.)<sup>25</sup> entro il termine stabilito (ad es. 60 giorni e oltre, a seconda dell'onere che ne risulta) a partire dalla data in cui la decisione cresce in giudicato. Inoltre, l'obbligo di ripristino dello stato di legalità va menzionato nel relativo foglio del registro fondiario del fondo in questione (art. 44 cpv. 1 lett. c OPT per EFZ e art. 90 cpv. 2 LPTC in analogia per EIZ; art. 145a LICC). Allo scopo di poter collaudare il corretto ripristino dello stato di legalità, il destinatario, risp. la persona responsabile del ripristino, va tenuto a comunicare all'autorità edilizia l'avvenuta conclusione dei lavori. Nel dispositivo è da riportare anche la comminatoria secondo cui, in caso di omissione del ripristino, l'autorità edilizia fa eseguire le misure da terzi a spese del destinatario (art. 94 cpv. 3 LPTC).

Il dispositivo deve inoltre disciplinare le spese (art. 96 LPTC) e contenere l'indicazione dei rimedi legali (possibilità di ricorso al Tribunale amministrativo entro 30 giorni dalla comunicazione della decisione,

art. 52 cpv. 1 LGA o ricorso/opposizione comunale, se è prevista tale possibilità). La decisione deve essere comunicata alle parti (ad es. chi ha inoltrato la domanda di costruzione a posteriori, al proprietario), all'ufficio del registro fondiario, all'ARE-GR (per EFZ) ed eventualmente ad altre persone coinvolte che devono venire a conoscenza della decisione.

#### Dispositivo della decisione: decisione di tolleranza |

Nel dispositivo della decisione di tolleranza, in base all'art. 94 cpv. 4 LPTC occorre definire in dettaglio lo stato tollerato (in base al verbale del sopralluogo, a fotografie, a un progetto di sistemazione o ad altri documenti). Va inoltre indicato che edifici e impianti tollerati possono unicamente essere mantenuti entro la misura del loro scopo legittimo o autorizzato. Occorre inoltre disporre che la decisione di tolleranza e la «*protezione limitata dello stato di fatto*» siano menzionate nel registro fondiario (art. 44 cpv. 1 lett. c OPT per EFZ e art. 90 cpv. 2 LPTC in analogia per EIZ). Spese e rimedi legali come al capoverso precedente.

<sup>25</sup> Esempio di formulazione nel dispositivo con decisioni di ripristino nella STA 18 92 del 21 aprile 2020 n. 15 della fattispecie.

## 3. Esecuzione forzata e provvedimenti sostitutivi

### 3.1 Mancato adempimento della decisione di ripristino

**Definizione di un termine e comminatoria** | Le decisioni di ripristino dello stato di legalità non sono misure d'esecuzione, bensì decisioni di merito. Se le persone responsabili dell'abuso non adempiono alla decisione di ripristino, occorre dunque svolgere una procedura d'esecuzione sostitutiva ed emanare una relativa decisione (art. 94 cpv. 3 LPTC e art. 81 LGA). La decisione di ripristino è esecutiva quando non può più essere impugnata con alcun rimedio giuridico ordinario oppure quando il rimedio giuridico non ha effetto sospensivo (art. 2 LGA in unione con l'art. 79 cpv. 1 LGA).

Prima che l'autorità edilizia possa disporre un mezzo tanto coercitivo quanto un'esecuzione sostitutiva, deve concedere alla persona responsabile dell'abuso un termine adeguato per ripristinare lo stato di legalità. La definizione del termine tiene conto dell'ammontare dei lavori ordinati e del tempo plausibilmente necessario per organizzarli e portarli a termine (ad es. 60 giorni). L'autorità edilizia commina l'esecuzione sostitutiva nel caso in cui il termine trascorra senza esito, cioè il responsabile rimanga inattivo. Sia la comminatoria, sia la determinazione del termine possono già essere inserite nel dispositivo della decisione di ripristino.

**Esecuzione sostitutiva da parte del comune o di terzi** | Se coloro che sono tenuti al ripristino in base a una decisione cresciuta in giudicato non assolvono agli obblighi entro il termine stabilito ed eventualmente prolungato, l'autorità edilizia deve provvedere all'esecuzione sostitutiva della decisione. Ai sensi della comminatoria disposta con la decisione di ripristino, l'autorità edilizia fa eseguire le necessarie misure dal comune o da terzi a spese degli inadempienti (art. 94 cpv. 3 LPTC).

Alla scadenza infruttuosa del termine, l'obbligo di eseguire le misure di ripristino va trasformato per l'inadempiente in obbligo di tollerare la loro esecuzione sostitutiva, risp. forzata e di assumere le spese derivanti. A partire da questo momento, l'esperienza insegna che si devono prevedere domande di chiarimento da parte di media e popolazione. Di conseguenza si raccomanda all'autorità edilizia di prepararsi per tempo a fornire informazioni adeguate.

**Richiesta di offerte / preventivi di costo** | In base a una stima delle prestazioni da eseguire sostitativamente, l'autorità edilizia o i terzi da essa incaricati chiedono delle offerte a due – tre imprese edili disposte a eseguire i lavori di ripristino.

Se l'autorità edilizia vuole affidare i necessari lavori di ripristino alla squadra comunale, fa calcolare in modo opportuno l'onere necessario in base a una tariffa oraria. In entrambi i casi essa quantifica i costi risultanti all'attenzione degli inadempienti (cfr. prossimo capoverso).

### 3.2 Svolgimento della procedura di esecuzione

**Decisione di esecuzione** | L'autorità edilizia ordina l'esecuzione forzata a spese dell'inadempiente entro un termine stabilito (numero di giorni lavorativi a partire dal passaggio in giudicato della decisione). Per garantire il diritto di essere sentiti, l'autorità edilizia notifica all'inadempiente la possibilità di prendere posizione entro un termine stabilito (ad es. 10 giorni) in merito alla mancata esecuzione del ripristino da parte sua, all'esecuzione forzata ordinata di cui è previsto l'ordine, alla prevista attribuzione dei lavori di ripristino a una ditta terza come pure in merito ai relativi costi (sulla base delle offerte o preventivi dettagliati dei costi).



Una volta scaduto il termine per l'inoltro di una presa di posizione, la misura coercitiva o l'ordine di esecuzione sostitutiva avvengono tramite decisione d'esecuzione. Nella decisione d'esecuzione devono essere determinati in modo possibilmente dettagliato l'entità dei lavori che vanno svolti, le scadenze e i costi. Anche questa decisione deve contenere un regolare dispositivo con l'indicazione dei rimedi legali.

#### Svolgimento dell'esecuzione sostitutiva (atto reale)

| Dopo il passaggio in giudicato della decisione d'esecuzione sostitutiva, l'autorità edilizia organizza l'esecuzione forzata, risp. l'esecuzione della misura sostitutiva e comunica all'inadempiente il termine definitivo dell'esecuzione. L'esecuzione è un atto reale orientato a un'azione effettiva e rappresenta dunque un atto d'esecuzione non impugnabile. Quora l'accesso al fondo in questione non dovesse essere concesso, l'autorità edilizia può esigere tale accesso come pure la consegna di eventuali chiavi (per iscritto o direttamente sul posto).

Se necessario, per garantire la sicurezza dell'esecuzione forzata è possibile ricorrere alla polizia comunale o cantonale.

#### Addebito delle spese tramite decisione sulle spese

| Dal concetto di esecuzione forzata / misura sostitutiva è possibile far derivare un obbligo di anticipazione delle spese da parte del perturbatore. Nella prassi, le spese vengono anticipate dall'ente pubblico e rimosse dopo l'esecuzione sostitutiva.

L'addebito delle spese avviene nel quadro di una decisione sulle spese impugnabile separatamente (art. 94 cpv. 3 LPTC e art. 81 cpv. 1 lett. b LGA). Agli inadempienti possono tuttavia essere fatturate solo le spese necessarie e adeguate, essi non devono compensare oneri ingiustificati. Tuttavia, per dimostrare che un onere non è giustificato, all'inadem-

piante non basta pretendere che avrebbe potuto agire generando costi meno elevati, così come non è sufficiente esibire un'offerta più conveniente allestita da altri. In sostanza tra le spese da rimborsare rientrano l'onere amministrativo, le spese di terzi incaricati (perizie tecniche, consulenze, lavori di costruzione, ecc.), tasse di registro fondiario o spese per interventi di polizia.

L'obbligo di rimborsare le spese esiste nei confronti dell'autorità d'esecuzione (autorità edilizia). Quest'ultima provvede a indennizzare i terzi che hanno svolto l'esecuzione sostitutiva su suo incarico dell'autorità.

**Costituzione di un pegno fondiario** | Per riscuotere le spese delle misure sostitutive è possibile far capo a un'ipoteca legale; la stessa va menzionata a registro fondiario (art. 131 cpv. 1 n. 2 LICC).

Il fondo interessato viene gravato da un pegno attraverso un relativo ordine da disporre nella decisione sulle spese. Nel dispositivo della decisione sulle spese occorre perciò inserire anche l'incarico all'ufficio del registro fondiario di menzionare un'ipoteca legale a carico del fondo interessato pari all'ammontare dei crediti, risp. delle spese che vanno recuperate.

Se le spese dell'esecuzione sostitutiva non vengono saldate, il comune può recuperarle con un'esecuzione in via di realizzazione del pegno che grava il fondo e può rivalersi così con il ricavo conseguito (art. 81 cpv. 1 lett. a LGA).

**Prescrizione** | Il diritto dell'autorità edilizia/dell'ente pubblico che svolge l'esecuzione del ripristino va in prescrizione dieci anni dopo che la decisione di ripristino è cresciuta in giudicato (cosiddetta prescrizione dell'esecuzione; art. 137 cpv. 2 CO per analogia).

## 4. Procedura di contravvenzione

### 4.1 Competenza e punibilità

**Principio** | Conformemente all'art. 95 LPTC, chi viola le leggi edilizie e sulla pianificazione vigenti, decreti o decisioni emanati dal Cantone o dai comuni basati su di esse (come ad es. LPTC, OPTC, leggi edilizie comunali, regolamenti di urbanizzazione, decisioni emanate, ecc.) viene punito con una multa.

È punibile sia l'infrazione intenzionale, sia l'infrazione dovuta a negligenza (art. 95 cpv. 2 LPTC).

La punizione avviene sia in caso di violazione del diritto materiale (ad es. norme edilizie), sia del diritto formale (prescrizioni procedurali). Di conseguenza è punito anche chi costruisce o modifica un edificio soggetto all'obbligo di licenza edilizia senza dapprima chiederla, anche se dal punto di vista materiale l'autorità edilizia avrebbe potuto rilasciarla o l'ha fatto a posteriori (art. 86 cpv. 1 LPTC in unione con l'art. 95 cpv. 1 LPTC). Lo stesso vale anche per edifici e impianti assoggettati alla procedura semplificata per il rilascio della licenza edilizia (cosiddetta procedura di notifica) conformemente all'art. 50 OPTC e costruiti o modificati senza svolgere dapprima alcuna procedura.

La punizione sotto forma di una multa avviene indipendentemente da un'eventuale decisione edilizia negativa e da un'eventuale decisione di ripristino o di tolleranza. Questo significa che nel quadro della procedura di contravvenzione (indipendentemente dall'esito della procedura per il rilascio di una licenza edilizia e di ripristino a posteriori), l'autorità edilizia può imporre una multa ai responsabili (art. 95 cpv. 1 LPTC).

**Competenza** | L'autorità edilizia comunale è competente per l'apertura di una procedura di contravvenzione per la decisione al merito (art. 95 cpv. 3 LPTC; art. 18 LACPP). La punizione compete anche

all'autorità EFZ, ma solo nei casi in cui, a causa dell'inattività del comune, impone essa stessa il ripristino dello stato di legalità (art. 94 cpv. 2 in unione con l'art. 95 cpv. 3 LPTC).

**Destinatario della decisione** | Possono essere punite le persone responsabili degli atti illegali (ad es. committente, proprietario del fondo, altre persone autorizzate e le persone incaricate della progettazione o dell'esecuzione del progetto di costruzione; art. 95 cpv. 2 LPTC in unione con l'art. 93 cpv. 1 LPTC). Al posto di una persona giuridica, di una società in nome collettivo o in accomandita, di una società unipersonale o di una comunità di persone senza personalità giuridica, sono punibili le persone fisiche che hanno agito o avrebbero dovuto agire al loro posto. La persona giuridica, la società o la comunità di persone rispondono per multe e spese secondo la responsabilità solidale (art. 95 cpv. 2 LPTC).

Se una società di costruzione o una persona giuridica funge da committente o da proprietario, è perciò necessario risalire alle persone fisiche responsabili per inviare loro direttamente la corrispondenza e le decisioni (le informazioni si possono trovare nel registro di commercio). Di conseguenza, nel dispositivo della decisione è possibile punire con una multa solo le persone fisiche con l'indicazione della responsabilità solidale delle persone giuridiche, delle società o della comunità di persone. Se vengono puniti dei coniugi, la multa e il relativo importo devono essere stabiliti singolarmente per ogni coniuge<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> STA R 20 47 del 16 giugno 2021 consid. 2.2 segg.

## 4.2 Svolgimento della procedura di contravvenzione

**Avvio della procedura di contravvenzione** | L'autorità edilizia avvia la procedura di contravvenzione separata contemporaneamente alla procedura per il rilascio a posteriori della licenza edilizia o una volta avvenuta la notifica della decisione edilizia negativa (art. 61 cpv. 3 OPTC).

L'autorità edilizia sollecita le persone responsabili a esprimersi entro un termine prescritto (ad es. 20 giorni) in merito alla violazione del diritto materiale o formale (con indicazione della norma giuridica che, secondo il parere dell'autorità edilizia, la persona responsabile avrebbe violato con il suo comportamento) nel quadro della comunicazione scritta della notifica dell'avvio della procedura di contravvenzione. Al contempo l'autorità edilizia comunica la norma penale e il limite edittale della pena. Invita inoltre la persona responsabile a fornire informazioni in merito alla sua situazione di reddito e patrimoniale mediante copia dell'ultima dichiarazione fiscale, compresa la decisione di tassazione<sup>27</sup>. Infine, la persona interessata è chiamata anche a esprimersi sull'anticipata valutazione della gravità e della portata della sua infrazione.

**Commisurazione della multa** | La multa ammonta a un importo da CHF 200.– a CHF 40 000.–, nei casi particolarmente gravi, soprattutto se l'infrazione avviene a scopo di lucro, l'autorità competente non è però vincolata ad attenersi a questo limite massimo (art. 95 cpv. 1 LPTC).

Conformemente all'art. 2 cpv. 1 LACPP, le disposizioni generali del Codice penale svizzero (CP) si applicano per analogia per la commisurazione delle multe per reati fondati sul diritto cantonale.

Per la determinazione dell'importo della multa, oltre alla colpa, alla gravità e alla portata dell'infrazione come pure alla prassi in materia di multe del comune (livello delle multe pronunciate in casi

paragonabili) vanno considerate anche le condizioni personali della persona multata (art. 47 cpv. 1 CP). Per questa ragione vengono considerate le condizioni di reddito e patrimoniali rese note dalle persone responsabili durante la procedura di contravvenzione (ad es. copia della dichiarazione d'imposta) come pure le condizioni personali. Anche il comportamento della persona accusata durante l'intera procedura può essere considerato nel quadro della commisurazione della pena.

Se le persone responsabili rifiutano di rendere nota la propria situazione finanziaria, l'autorità edilizia decide in base ai documenti a disposizione e a valori empirici. Eventualmente, nel rispetto della protezione dei dati, l'autorità edilizia competente richiede i fattori fiscali delle persone responsabili al comune di domicilio (art. 13 LGA). In seguito l'autorità edilizia stabilisce l'ammontare della multa<sup>28</sup>.

Se chi ha commesso l'infrazione lascia trascorrere il termine di ripristino dello stato di legalità impostogli dall'autorità edilizia senza eseguire le misure richieste (ad es. demolizione o parziale demolizione), può essere inflitta una multa (ad es. CHF 100.– fino a CHF 150.–) per ogni giorno di mancato ripristino trascorso<sup>29</sup>.

**Garanzia del diritto di essere sentiti** | Prima di emanare la decisione di contravvenzione, alle persone interessate deve essere concessa la possibilità di esprimersi oralmente o per iscritto (vedi spiegazioni precedenti). Le persone interessate hanno inoltre il diritto di poter collaborare all'accertamento della fattispecie. Questo diritto di collaborazione comprende in particolare il diritto di esprimersi nel merito prima dell'emanazione della decisione, di prendere visione degli atti, di presentare prove rilevanti, di presentare istanze probatorie e di collaborare alla raccolta di prove rilevanti oppure di esprimersi almeno in merito allo stato delle prove<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> PTA 2003 n. 37; STA R 13 227 del 1° luglio 2014, consid. 5.c

<sup>28</sup> Nella STA 20 47 del 16 giugno 2021 la multa per un importo pari a CHF 10 000 inflitta contro l'installazione abusiva dal punto di vista formale e materiale di una doccia in una rimessa è stata considerata troppo elevata. Nella stessa decisione viene descritto il metodo applicato accertare la situazione personale di coniugi (consid. 2.3).

<sup>29</sup> TF 1C\_427/2014 del 25 marzo 2015, consid. 11

<sup>30</sup> DTF 125 I 113 consid. 2a; STA R 13 227 del 1° luglio 2014, consid. 5.c

# Procedura di contravvenzione

Vi rientra anche il diritto della persona accusata di essere informata – entro breve e in una lingua che comprende – in modo dettagliato sulla natura e la causa delle accuse a suo carico<sup>31</sup>.

**Art. 292 Codice penale** | L'art. 292 CP ha carattere sussidiario e trova applicazione solo se il diritto edilizio non prevede una pena in caso di disobbedienza. Poiché l'art. 95 cpv. 1 LPTC punisce anche l'infrazione contro decisioni delle autorità, nei Grigioni non vi è spazio per l'applicazione dell'art. 292 CP nella procedura di contravvenzione<sup>32</sup>.

**Prescrizione** | La punibilità cade in prescrizione dopo cinque anni dalla conclusione dell'azione punibile. La prescrizione assoluta subentra dopo dieci anni (art. 95 cpv. 4 LPTC).

## 4.3 Confisca di guadagni illeciti

**Provvedimenti secondo il codice penale** | Anche se dopo la violazione delle norme edilizie è stato ripristinato lo stato di legalità, i guadagni illeciti conseguiti attraverso tale violazione rimangono al committente colpevole (ad es. se in seguito alla violazione delle norme edilizie vengono generate entrate supplementari da pigioni).

Poiché l'ammontare delle multe edilizie può orientarsi unicamente alla colpa, non è possibile compensare questi utili aumentando l'importo della multa.

La confisca di valori patrimoniali conseguiti in modo illecito avviene in virtù dell'art. 95 cpv. 1 LPTC in base alle disposizioni del codice penale svizzero (CP).

In base a tali disposizioni, il comune ordina la confisca dei valori patrimoniali che costituiscono il prodotto di un reato (art. 95 cpv. 1 LPTC in unione con l'art. 70 cpv. 1 CP). La responsabilità compete all'autorità edilizia anche se viene applicato il codice penale (art. 95 cpv. 3 LPTC; art. 18 cpv. 1 e 44 LACPP; art. 357 CPP).

**Scopo del prelievo** | Il prelievo serve a compensare l'arricchimento che a volte non può essere indennizzato con una multa o non può esserlo in modo sufficiente. Deve inoltre dimostrare che un reato non è redditizio dal punto di vista finanziario<sup>33</sup>.

**Prescrizione** | Il diritto di ordinare la confisca si prescrive in sette anni se il perseguimento del reato non soggiace a una prescrizione più lunga (art. 70 cpv. 3 CP).

<sup>31</sup> contrariamente ad altri Cantoni, ad es. art. 162 LE San Gallo; cfr. HEER, n. marg. 1237

<sup>32</sup> STA R 13 227 del 1° luglio 2014, consid. 5c

<sup>33</sup> sul tema WIPF 2019, pag. 193 seg.; RUOSS-FIERZ 1999; STA R10 124 del 23 agosto 2011, consid. 5a

## 5. Altre sanzioni di diritto penale

### Sanzioni in base ad atti normativi speciali e al codice penale

**Possibili sanzioni in base ad atti normativi speciali** | Diverse leggi federali e cantonali prevedono proprie sanzioni di diritto penale (ad es. art. 42 segg. legge federale sulle foreste [LFo], art. 60 segg. legge federale sulla protezione dell'ambiente [LPAmb], art. 24 segg. legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio [LPN], art. 21 legge federale sulle abitazioni secondarie [LASEc]).

**Possibili sanzioni in base al codice penale** | Il CP prevede pene detentive, pene pecuniarie o multe ad esempio in caso di:

- | Provocazione di un'inondazione o di un franamento (art. 227 CP),
- | Danneggiamento d'impianti elettrici, di opere idrauliche e di opere di premunizione (art. 228 CP),
- | Violazione delle regole dell'arte edilizia (art. 229 CP),
- | Rimozione od omissione di apparecchi protettivi (art. 230 CP).

**Infedeltà nella gestione pubblica** | Se un comune rilascia una licenza edilizia per un edificio o un impianto al di fuori della zona edificabile senza il necessario permesso EFZ del servizio cantonale competente, i membri dell'autorità possono rendersi punibili di infedeltà nella gestione pubblica (art. 314 CP). La mancata osservanza delle basi legali e il comportamento illecito da parte di membri dell'autorità possono inoltre portare ad accertamenti in materia di vigilanza e a misure da parte del Governo (art. 3 cpv. 3 LPTC in unione con l'art. 75 segg. LCom). Tra le misure rientrano l'emanazione

di istruzioni, l'annullamento di decisioni illecite, la disposizione di esecuzioni sostitutive come pure misure disciplinari (come la destituzione; art. 79 LCom).

**Possibilità di denuncia** | Se sono accertati dei reati o in presenza di relativi segnali, le autorità comunali e altre autorità competenti in base a norme di leggi speciali come pure privati possono sporgere denuncia presso le autorità responsabili, la polizia comunale/cantonale o direttamente presso la Procura pubblica.

## Lecture di approfondimento

- | FRITSCH/BÖSCH/WIPF: Widerrechtliche Bauten und deren Sanktionierung, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 5ª edizione, Zurigo 2011, pag. 475 segg.
- | GRIFFEL ALAIN (editore): Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3ª edizione, Zurigo 2014, pag. 123-139
- | HALLER WALTER/KARLEN PETER: Baukontrolle und Sanktionen im Baurecht, in: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3ª edizione, Zurigo 1999, pag. 227 segg.
- | HÄNNI PETER: Die Behandlung rechtswidriger Bauten, in: Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6ª edizione, Berna 2016, pag. 356 segg.
- | HEER BALTHASAR: St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Berna 2003, pag. 365 segg.
- | MARTI ARNOLD: Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, Vorwirkung von Gesetzen, zonenwidrige Bauten ausserhalb der Bauzonen, in: ZBl 11/2012, pag. 610 segg.
- | RAVEL MARIE-FRANCE/WINKLER GLADYS: «Illegale Bauten: was tun?», Rechtsprechung und Praxis, in: Territorio & ambiente 07/2004, pag. 29 segg.
- | RUOSS-FIERZ MAGDALENA: Massnahmen gegen illegales Bauen unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Diss. Zurigo 1999
- | SPORI NIKLAUS: Illegales Bauen kann teuer werden, in: INFORAUM n. 1/2008, pag. 9 segg.
- | SPORI NIKLAUS: Illegale Terrainveränderungen zurückbauen!, in: INFORAUM n. 5/2008, pag. 5 segg.
- | VLP-ASPAN: Bauen ohne Baubewilligung, Bundesgerichtsentscheide 2010-2016 zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes, in: Territorio & ambiente 01/2018, pag. 3 segg.
- | WALDMANN BERNHARD: Rechtliches Regime von rechtswidrigen Bauten und Anlagen, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich - Basel - Genf 2016, pag. 577 segg.
- | WILLI KONRAD: Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Diss. Zurigo 2003
- | WIPF THOMAS: Widerrechtlich gebaut: wie es dann weitergeht; in: Giornata svizzera del diritto della costruzione, Friburgo. 2019, pag. 179-194

## Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (LPTC; CSC 801.100)

### Art. 73 LPTC - Inseediamento e paesaggio

- |1 Inseediamenti, costruzioni ed impianti, devono essere costruiti ed inseriti nell'ambiente e nel paesaggio secondo le regole dell'arte di costruire, in modo tale da creare un buon effetto generale.
- |2 Nei casi in cui la presente legge o la pianificazione locale prevedano un obbligo di consulenza in materia di strutturazione, il committente, nell'ambito dell'elaborazione dei piani di progetto, e l'autorità edilizia, nella valutazione del progetto di costruzione, devono farsi consigliare da specialisti in questioni di strutturazione edilizia.
- |3 Se una costruzione o un impianto deturpa le caratteristiche locali o il paesaggio a causa di manutenzione insufficiente, l'autorità competente per l'autorizzazione obbliga il proprietario ad intraprendere le misure necessarie. Se questo non assolve agli obblighi entro il termine stabilito, in seguito a comminatoria l'autorità fa eseguire le necessarie misure da terzi a spese degli inadempienti.

### Art. 79 LPTC - Sicurezza e salute in generale

- |1 Edifici ed impianti devono corrispondere alle disposizioni di polizia sanitaria, del fuoco e dell'artigianato, nonché alle prescrizioni della legislazione sul lavoro, sull'energia, sulla protezione delle acque e sulla protezione dell'ambiente.
- |2 Edifici ed impianti devono soddisfare le regole riconosciute della tecnologia delle costruzioni e non devono costituire una minaccia per persone, animali e cose né durante la costruzione né durante la loro esistenza e il loro utilizzo.

- |3 Il Governo può prescrivere tramite ordinanza che determinati edifici ed impianti devono essere sottoposti ad uno speciale esame delle autorità in merito alla loro sicurezza rispetto agli influssi della natura come terremoti, neve, vento.
- |4 Se un edificio o un impianto costituisce una minaccia per persone o animali, oppure se persone o animali sono esposti ad un pericolo immediato derivante dall'utilizzazione di edifici o impianti minacciati, l'autorità edilizia comunale obbliga il proprietario ad attuare le necessarie misure. Se questo non assolve agli obblighi entro il termine stabilito, in seguito a comminatoria l'autorità edilizia comunale fa eseguire le misure da terzi a spese degli inadempienti.

### Art. 90 LPTC - Disposizioni accessorie

- |1 Se difetti di contenuto o formali del progetto di costruzione possono essere eliminati senza particolari difficoltà oppure se si impongono disposizioni per la creazione o il mantenimento dello stato legale, alla licenza vanno associate adeguate disposizioni accessorie (oneri, condizioni, scadenze).
- |2 Disposizioni accessorie con un'efficacia temporale più lunga o di notevole importanza sono da menzionare nel registro fondiario prima dell'inizio dei lavori a spese di chi ha inoltrato la domanda di costruzione. L'Ufficio del registro fondiario attesta l'avvenuta menzione all'autorità di notifica.
- |3 Può essere pretesa una garanzia per la corretta attuazione di disposizioni accessorie che si trovano in relazione immediata con l'esecuzione dei lavori. Essa va di regola fornita prima dell'inizio dei lavori.

# Basi legali

## Art. 91 LPTC - Inizio dei lavori, estinzione della licenza edilizia, conclusione dei lavori

- |1 Progetti di costruzione possono essere iniziati non appena la licenza edilizia è accordata per iscritto. Sono fatte salve prescrizioni diverse in una procedura d'impugnazione.
- |2 Licenze edilizie e permessi EFZ si estinguono, qualora i lavori di costruzione non siano stati avviati entro due anni a decorrere dal passaggio in giudicato della licenza edilizia o del permesso EFZ o qualora il progetto di costruzione non sia stato ultimato entro tre anni dall'inizio dei lavori. L'autorità competente per l'autorizzazione può, su richiesta motivata, prolungare questi termini in maniera adeguata e comunica una proroga anche a eventuali oppositori.
- |3 Se un progetto di costruzione non viene portato a compimento, gli elementi della costruzione che non sono stati completati vanno eliminati e va ripristinato lo stato originale.

## Art. 93 LPTC - Competenza, responsabilità

- |1 Per l'osservanza delle prescrizioni legali, la conformità degli edifici ed impianti realizzati con i piani autorizzati e le modine, nonché per il rispetto delle disposizioni accessorie sono competenti i committenti, i proprietari, altre persone autorizzate e le persone incaricate della progettazione e dell'esecuzione di progetti di costruzione.
- |2 Autorizzando e controllando edifici ed impianti, il Cantone ed i comuni non assumono alcuna responsabilità per la costruzione, la stabilità, l'idoneità del materiale e la sicurezza degli edifici ed impianti realizzati.

## Art. 94 LPTC - Ripristino dello stato di legalità

- |1 Stati materialmente illegali sono da eliminare su ordine dell'autorità competente, indipendentemente dal fatto che in seguito alla loro produzione sia stata eseguita una procedura di contravvenzione.
- |2 Il rilascio e l'attuazione di decisioni di ripristino competono all'autorità edilizia comunale. In caso di stati illegali al di fuori delle zone edificabili l'autorità EFZ adotta le misure necessarie, qualora l'autorità edilizia comunale rimanga inattiva nonostante l'invito del Cantone. Le spese risultanti al Cantone vengono ascritte a carico del comune, nella misura in cui esse non possono venire addebitate alle persone responsabili o se sono irrecuperabili.
- |3 L'obbligo del ripristino dello stato legale tocca sia ai proprietari che alle persone che hanno provocato lo stato illegale. Se coloro che sono tenuti al ripristino in base ad una decisione di ripristino cresciuta in giudicato non assolvono agli obblighi entro il termine stabilito, in seguito a comminatoria l'autorità competente fa eseguire le necessarie misure da terzi a spese degli inadempienti.
- |4 Se l'autorità competente, per motivi di proporzionalità o di buona fede, deve parzialmente o totalmente prescindere dall'ordinare provvedimenti di ripristino, emana una decisione che tollera lo stato illegale (decisione di tolleranza).



### Art. 95 LPTC - Multa

- 1 Chi viola la presente legge oppure decreti o decisioni del Cantone o dei comuni basati su di essa, viene punito con una multa da 200 a 40 000 franchi. Nei casi particolarmente gravi, in particolare se l'infrazione avviene a scopo di lucro, l'autorità competente non è vincolata ad attenersi a questo limite massimo. I guadagni illeciti vengono confiscati secondo le disposizioni del Codice penale svizzero.
- 2 È punibile l'infrazione intenzionale o dovuta a negligenza, commessa dalle persone competenti ai sensi dell'articolo 93. Al posto di una persona giuridica, di una società in nome collettivo o in accomandita, di una società unipersonale o di una comunità di persone senza personalità giuridica, sono punibili le persone fisiche che hanno agito o avrebbero dovuto agire al loro posto. La persona giuridica, la società o la comunità di persone rispondono per multe e spese secondo la responsabilità solidale.
- 3 La punizione compete all'autorità edilizia comunale. In casi in cui il ripristino dello stato legale viene ordinato dall'autorità EFZ, la punizione compete a quest'ultima.
- 4 La punibilità cade in prescrizione dopo cinque anni dalla conclusione dell'azione punibile. La prescrizione assoluta subentra dopo dieci anni. La pena per un'infrazione cade in prescrizione dopo cinque anni.

### Art. 96 LPTC - Spese di procedura

- 1 I comuni riscuotono tasse per le loro spese derivanti dalla procedura di rilascio della licenza edilizia e da altre procedure di polizia edilizia. Devono essere inoltre rimborsate al comune spese per prestazioni di terzi come perizie tecniche, consulenze, nonché spese del registro fondiario.
- 2 Deve assumersi le spese chi le ha provocate con domande di ogni tipo o con il suo comportamento. Le spese risultanti dall'evasione di opposizioni vanno a carico dell'opponente, se l'opposizione è palesemente inammissibile o palesemente infondata. In tal caso gli opposenti possono inoltre venire obbligati a versare agli istanti ripetibili adeguate.
- 3 I comuni disciplinano il computo e la riscossione di tasse in un'ordinanza sulle tasse.
- 4 Per decisioni EFZ, nonché per decisioni di multa e di ripristino concernenti progetti di costruzione al di fuori delle zone edificabili l'autorità EFZ riscuote, dagli istanti rispettivamente dalle parti, tasse costituite da una tassa di Stato fino a 3000 franchi, da una tassa di cancelleria e dal rimborso di eventuali spese in contanti. In presenza di circostanze straordinarie la tassa di Stato può essere aumentata adeguatamente.
- 5 Restano riservate le tasse per autorizzazioni supplementari ed esami d'impatto ambientale conformemente alla rispettiva legislazione speciale.

# Basi legali

## Art. 103 LPTC - Decisioni di autorità cantonali

- |1 Decisioni di autorità cantonali che si basano sulla presente legge o su atti normativi fondati su quest'ultima e che secondo esplicita regolamentazione non possono essere impugnate presso il Governo, sono soggette a ricorso presso il Tribunale amministrativo.
- |2 Decisioni sull'emanazione o sulla proroga di zone di pianificazione cantonali, sull'approvazione di modifiche di piani secondo l'articolo 48 capoverso 3, nonché decisioni EFZ possono essere impugnate anche da parte dei comuni.

## Ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (OPTC; CSC 801.110)

### Art. 60 OPTC - Controllo dell'esecuzione dei lavori, collaudo

- |1 L'autorità edilizia comunale esamina l'esecuzione dei progetti di costruzione circa la loro conformità con la licenza edilizia, il permesso EFZ ed eventuali autorizzazioni supplementari, nella misura in cui i controlli non spettino alle autorità competenti per l'autorizzazione supplementare. Essa controlla almeno la modinatura ed i punti fissi altimetrici. Allacciamenti ad impianti di approvvigionamento e di smaltimento pubblici vengono controllati prima della copertura.
- |2 Il committente notifica senza indugio l'ultimazione dei lavori all'autorità edilizia comunale, che provvede ad eseguire il collaudo. In caso di progetti di costruzione al di fuori delle zone edificabili, l'autorità edilizia comunale comunica al Servizio se il progetto di costruzione eseguito corrisponde al permesso EFZ. In caso di divergenze, essa trasmette al Servizio i piani d'esecuzione.

- |3 L'autorità edilizia comunale può incaricare privati dei controlli dei lavori.
- |4 Qualora un progetto di costruzione venga iniziato senza licenza edilizia o la sua esecuzione diverga dai piani autorizzati o da condizioni elencate nella licenza edilizia, l'autorità edilizia comunale, in casi urgenti uno dei suoi membri, il capo dell'Ufficio tecnico o il segretario comunale, ordina la sospensione dei lavori di costruzione. L'autorità o l'ufficiale decidente sollecita al contempo il committente ad inoltrare una domanda di costruzione a posteriori.
- |5 Le decisioni di sospensione dei lavori di costruzione diventano immediatamente esecutive.

### Art. 61 OPTC - Condizioni contrarie al diritto edilizio

- |1 Qualora vi siano segnali che indicano condizioni formalmente o materialmente contrarie al diritto edilizio, su preavviso viene effettuato un controllo successivo dei lavori.
- |2 Se dal controllo dei lavori risultano segnali di una violazione delle norme edilizie, l'autorità edilizia comunale sollecita gli interessati ad inoltrare una domanda di costruzione a posteriori.
- |3 Se l'autorità competente constata una violazione delle norme edilizie materiali nel corso dell'esame della domanda di costruzione inoltrata a posteriori, rispettivamente della domanda EFZ, essa dà l'avvio ad una procedura per il ripristino dello stato legale e ad una procedura di contravvenzione.

## Legge d'introduzione al Codice civile svizzero (LICC; CSC 210.100)

### Art. 131 LICC - Le singole ipoteche

- |1 Un'ipoteca legale sussiste:
- |1. per le imposte relative ai fondi sull'incremento del valore, sul trapasso di proprietà e su quella fondiaria del Cantone, dei comuni e delle ulteriori corporazioni di diritto pubblico;
  - |2. per le spese dei provvedimenti sostitutivi del comune e del Cantone ai sensi dell'articolo 73 capoverso 3, articolo 79 capoverso 4, articolo 84 capoverso 3 e articolo 94 capoverso 3 della legge cantonale sulla pianificazione territoriale;
  - |3. per le tasse sul plusvalore determinate dai comuni in virtù dell'articolo 19m della legge cantonale sulla pianificazione territoriale.
- |2 Un'ipoteca legale che prevale su tutti gli altri pegni sussiste:
- |1. per i premi dell'Assicurazione fabbricati dovuti dal proprietario del fondo;
  - |2. per i contributi dovuti da immobili ed edifici a imprese di utilità pubblica (correzioni di fiumi, arginamenti di torrenti, impianti viari, acquedotti, canalizzazioni, impianti elettrici, pianificazioni di quartiere, ricomposizioni particellari e simili) fatta eccezione per le periodiche tasse di utilizzazione;
  - |3. per i contributi dovuti dal proprietario del fondo giusta l'articolo 33 della legge sulle bonifiche fondiariae.

### Art. 145a LICC - 2. Restrizioni della proprietà fondate sul diritto pubblico

- |1 Le restrizioni di diritto pubblico cantonale e comunale decise per un determinato fondo che limitano durevolmente l'uso del fondo o la facoltà di disporre o che impongono durevolmente al proprietario un obbligo inerente al fondo devono essere menzionate nel registro fondiario.

## Legge sulla giustizia amministrativa (LGA; CSC 370.100)

### Art. 5 LGA - Disposizioni determinanti il corso della procedura e misure provvisorie

- |1 Per la durata della procedura, l'autorità decide d'ufficio o su richiesta, le necessarie disposizioni determinanti il corso della procedura e misure provvisorie per la tutela dei diritti e degli interessi controversi delle parti interessate.
- |2 In caso di autorità collegiale ne è competente il presidente della camera competente oppure un membro da esso designato.

# Basi legali

## Art. 13 LGA - Obbligo di edizione e di informazione

- |1 Autorità e privati sono tenuti alla produzione di documenti e atti, nonché a rilasciare informazioni.
- |2 Per autorità esiste un'eccezione all'obbligo di edizione e di informazione, se in tal modo sarebbero compromessi importanti interessi pubblici o interessi privati tutelabili.
- |3 Per privati esiste un'eccezione all'obbligo di edizione e di informazione, se secondo le norme del codice di procedura civile possono avvalersi del diritto di non deporre.
- |4 Le norme del codice di procedura civile sulla prova documentale e sul diritto di rifiuto vengono applicate per analogia.

## Art. 49 LGA - Ammissibilità

- |1 Il Tribunale amministrativo giudica i ricorsi contro:
  - |b. decisioni dei comuni, di altri enti e degli istituti indipendenti di diritto cantonale, che non siano suscettibili di impugnazione presso un'altra istanza o non siano definitive secondo il diritto cantonale o federale;
  - |c. decisioni degli uffici dell'Amministrazione cantonale e di istituti dipendenti di diritto cantonale, se il diritto cantonale prevede l'impugnazione diretta;

## Art. 52 LGA - Termine

- |1 Il ricorso deve essere inoltrato per iscritto al Tribunale amministrativo entro 30 giorni dalla comunicazione della decisione impugnata.
- |2 Il termine per il ricorso di disposizioni determinanti il corso della procedura e misure provvisoriale è di dieci giorni.
- |3 Per i membri di un ente aventi diritto di voto, in caso di decisioni prese in assemblea quale giorno della presa di conoscenza fa stato il giorno della presa della decisione.

## Art. 79 LGA - Esecutività

- |1 Le decisioni sono esecutive, quando non possono più essere impugnate con alcun rimedio giuridico ordinario oppure quando il rimedio giuridico non ha effetto sospensivo.
- |2 Sono esecutive come una decisione cresciuta in giudicato:
  - |a. transazioni concluse dinanzi ad un'autorità o da essa approvate;
  - |b. decisioni di stralcio;
  - |c. decisioni provvisoriale e decisioni determinanti il corso della procedura.

## Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS 101)

### Art. 29 - Garanzie procedurali generali

- |1 In procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, ognuno ha diritto alla parità ed equità di trattamento, nonché ad essere giudicato entro un termine ragionevole.
- |2 Le parti hanno diritto d'essere sentite.
- |3 Chi non dispone dei mezzi necessari ha diritto alla gratuità della procedura se la sua causa non sembra priva di probabilità di successo. Ha inoltre diritto al patrocinio gratuito qualora la presenza di un legale sia necessaria per tutelare i suoi diritti.

## Codice civile svizzero (CC; RS 210)

### Art. 662 CC - Prescrizione straordinaria

- |1 Colui che possiede da trent'anni, senza interruzione, pacificamente e come proprietario un fondo non intavolato nel registro, può domandare che sia intavolato come sua proprietà.
- |2 Lo stesso diritto appartiene alle medesime condizioni al possessore di un fondo del quale il registro non indica alcun proprietario od il cui proprietario al cominciare del termine della prescrizione di trent'anni era morto o dichiarato scomparso.
- |3 Tuttavia l'iscrizione può essere fatta solo per disposizione del giudice, previa pubblicazione di una grida, ed è concessa solo se non vi fu opposizione nel termine indicato o se l'opposizione fu respinta.

## Ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1)

### Art. 44 OPT - Menzione nel registro fondiario

- |1 Nel caso di autorizzazioni per edifici e impianti fuori delle zone edificabili l'autorità cantonale competente fa menzionare nel registro fondiario, sul fondo interessato:
  - |a. l'esistenza di un'azienda accessoria non agricola (art. 24b LPT);
  - |b. le condizioni risolutive alle quali soggiacciono le autorizzazioni;
  - |c. gli obblighi di ripristinare lo stato legale.
- |2 Se necessario, essa fa menzionare altre restrizioni del diritto di proprietà, segnatamente restrizioni d'utilizzazione e della facoltà di disporre nonché condizioni e oneri.
- |3 L'Ufficio del registro fondiario cancella d'ufficio la menzione se il terreno è inserito in una zona edificabile con decisione cresciuta in giudicato. Negli altri casi l'Ufficio del registro fondiario può cancellare la menzione soltanto se l'autorità competente ha deciso che le condizioni per la menzione sono scadute.

# Basi legali

## Codice penale svizzero (CP; RS 311.0)

### Art. 12 CP - 2. Intenzione e negligenza./Definizioni

- |1 Salvo che la legge disponga espressamente in altro modo, è punibile solo colui che commette con intenzione un crimine o un delitto.
- |2 Commette con intenzione un crimine o un delitto chi lo compie consapevolmente e volontariamente. Basta a tal fine che l'autore ritenga possibile il realizzarsi dell'atto e se ne accolti il rischio.
- |3 Commette per negligenza un crimine o un delitto colui che, per un'imprudenza colpevole, non ha scorto le conseguenze del suo comportamento o non ne ha tenuto conto. L'imprudenza è colpevole se l'autore non ha usato le precauzioni alle quali era tenuto secondo le circostanze e le sue condizioni personali.

### Art. 47 CP - Principio

- |1 Il giudice commisura la pena alla colpa dell'autore. Tiene conto della vita anteriore e delle condizioni personali dell'autore, nonché dell'effetto che la pena avrà sulla sua vita.
- |2 La colpa è determinata secondo il grado di lesione o esposizione a pericolo del bene giuridico offeso, secondo la repressibilità dell'offesa, i moventi e gli obiettivi perseguiti, nonché, tenuto conto delle circostanze interne ed esterne, secondo la possibilità che l'autore aveva di evitare l'esposizione a pericolo o la lesione.

### Art. 227 CP - Inondazione. Franamento

- |1 Chiunque intenzionalmente cagiona un'inondazione o il crollo di una costruzione o un franamento e mette con ciò scientemente in pericolo la vita o l'integrità delle persone o la proprietà altrui, è punito con una pena detentiva non inferiore ad un anno. Se ne è derivato soltanto un danno di lieve importanza, può essere pronunciata una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria.
- |2 La pena è una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria se il colpevole ha agito per negligenza.

### Art. 228 CP - Danneggiamento d'impianti elettrici, di opere idrauliche e di opere di premunizione

- |1 Chiunque intenzionalmente distrugge o guasta impianti elettrici, opere idrauliche, in ispecie argini, dighe, traverse, chiuse, opere di premunizione contro fenomeni naturali, come frane o valanghe, e mette con ciò scientemente in pericolo la vita o l'integrità delle persone o la proprietà altrui, è punito con una pena detentiva non inferiore ad un anno. Se ne è derivato soltanto un danno di lieve importanza, può essere pronunciata una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria.
- |2 La pena è una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria se il colpevole ha agito per negligenza.

#### **Art. 229 CP - Violazione delle regole dell'arte edilizia**

- |1 Chiunque, dirigendo od eseguendo una costruzione o una demolizione, trascura intenzionalmente le regole riconosciute dell'arte e mette con ciò in pericolo la vita o l'integrità delle persone, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria. Con la pena detentiva è cumulata una pena pecuniaria.
  
- |2 Se il colpevole ha trascurato per negligenza le regole riconosciute dell'arte, la pena è una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria.

#### **Art. 230 CP - Rimozione od omissione di apparecchi protettivi**

- |1 Chiunque intenzionalmente guasta, distrugge, rimuove, rende altrimenti inservibili o mette fuori uso apparecchi destinati a prevenire gli infortuni in una fabbrica o in un'altra azienda, ovvero gli infortuni che possono esser cagionati da macchine, chiunque, contrariamente alle norme applicabili, omette di collocare tali apparecchi, e mette con ciò scientemente in pericolo la vita o l'integrità delle persone, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria. Con la pena detentiva è cumulata una pena pecuniaria.
  
- |2 La pena è una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria se il colpevole ha agito per negligenza.

#### **Art. 314 CP - Infedeltà nella gestione pubblica**

- |1 I membri di un'autorità o i funzionari che, al fine di procurare a sè o ad altri un indebito profitto, recano danno in un negozio giuridico agli interessi pubblici che essi dovevano salvaguardare, sono puniti con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria. Con la pena detentiva è cumulata una pena pecuniaria.
  
- |2 La pena è una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria se il colpevole ha agito per negligenza.

### **Legge d'applicazione del Codice di diritto processuale penale svizzero (LACPP; CSC 350.100)**

#### **Art. 2 LACPP - Fattispecie penali cantonali / 1. In generale**

- |1 Ai reati punibili secondo il diritto cantonale si applicano per analogia le disposizioni generali del Codice penale svizzero.
  
- |2 Qualora, esplicitamente o secondo il senso della prescrizione, la comminatoria di pena non valga unicamente per l'atto intenzionale, è punibile anche l'atto commesso per negligenza.

# Basi legali

## Art. 3 LACPP - Procedura

- |1 Il perseguimento e il giudizio di reati secondo il diritto cantonale si conformano al Codice di procedura penale o al diritto processuale penale minorile.
- |2 Sono fatte salve le norme procedurali speciali.

## Art. 4 LACPP - Fattispecie penali comunali

- |1 La competenza dei comuni per l'emanazione di disposizioni penali si conforma alla legge cantonale sui comuni.
- |2 La procedura per il perseguimento e il giudizio di reati secondo il diritto comunale si conforma alla legge sulla giustizia amministrativa, per quanto non siano stati commessi da minori ai sensi del Diritto penale minorile o non esistano prescrizioni procedurali particolari. La procedura contro minori si conforma alla legge di diritto processuale penale minorile.
- |3 I Comuni possono prevedere una procedura di multa disciplinare. Le relative disposizioni della presente legge valgono per analogia.

## Art. 44 LACPP - Comuni

- |1 Il perseguimento e il giudizio di contravvenzioni secondo il diritto cantonale o federale spetta ai comuni, se ciò è espressamente previsto da una legge.
- |2 Qualora la competenza per il perseguimento e il giudizio di contravvenzioni al diritto cantonale spetti al comune, la procedura si conforma alla legge sulla giustizia amministrativa. Sono fatte salve particolari prescrizioni procedurali.

- |3 Nel perseguimento e nel giudizio di contravvenzioni al diritto federale, il comune è competente unicamente per la procedura di multa disciplinare.

## Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0)

### Art. 357 CPP

- |1 Le autorità amministrative istituite per il perseguimento e il giudizio delle contravvenzioni dispongono dei poteri del pubblico ministero.
- |2 La procedura è retta per analogia dalle disposizioni concernenti il decreto d'accusa.
- |3 Se la fattispecie contravvenzionale non è realizzata, l'autorità penale delle contravvenzioni abbandona il procedimento con un decreto succintamente motivato.
- |4 Qualora ritenga che i fatti da giudicare siano punibili come crimini o delitti, l'autorità penale delle contravvenzioni rimette il caso al pubblico ministero.