

BGer 1C_320/2020 vom 4. Februar 2021

Bundesgericht, 2021-02-04, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_320_2020

FR: TF 1C_320/2020 du 4 février 2021

IT: TF 1C_320/2020 del 4 febbraio 2021

Erwägungen

E. 1

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale, il ricorso in materia di diritto pubblico è di massima ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, art. 86 cpv. 1 lett. d, art. 90 e art. 100 cpv. 1 LTF . Il ricorrente, comproprietario del fondo dedotto in edificazione, è legittimato giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF ad aggravarsi in questa sede contro il predetto giudizio.

E. 2.1

Il ricorrente critica il rifiuto della Corte cantonale di esperire un sopralluogo. Adduce che tale prova consentirebbe di accertare che l'edificio oggetto delle varie domande di costruzione avrebbe conservato la volumetria e la struttura originarie, come pure che gli interventi si sarebbero resi necessari per garantire la stabilità e la sicurezza dell'immobile. A suo dire, questa circostanza non emergerebbe con sufficiente chiarezza dai piani e dalla documentazione fotografica agli atti. Chiede altresì che il sopralluogo sia svolto dal Tribunale federale.

E. 2.2

Il diritto di essere sentito, sancito dall' art. 29 cpv. 2 Cost. , comprende il diritto per l'interessato di consultare l'incarto, di offrire mezzi di prova su punti rilevanti e di esigerne l'assunzione, di partecipare alla stessa e di potersi esprimere sulle relative risultanze nella misura in cui possano influire sulla decisione (DTF 142 I 86 consid. 2.2). La garanzia del diritto di essere sentito non impedisce all'autorità di procedere a un apprezzamento anticipato delle prove richieste e rinunciare ad assumerle, se è convinta che non potrebbero condurla a modificare il suo giudizio. Nell'ambito di questa valutazione, le spetta un vasto margine di apprezzamento e il Tribunale federale interviene solo in caso di arbitrio (DTF 144 II 427 consid. 3.1.3 pag. 435; 141 I 60 consid. 3.3).

E. 2.3

La Corte cantonale ha rilevato che la situazione dei luoghi e dell'oggetto della contestazione emergeva con sufficiente chiarezza dagli atti, segnatamente dai piani del progetto e dalla documentazione fotografica. Ha altresì spiegato che la circostanza secondo cui i lavori oggetto della licenza edilizia del 13 gennaio 2017 non abbiano modificato la volumetria dell'edificio e si siano resi necessari a causa delle sue precarie condizioni strutturali non era determinante, ponendosi in concreto delle altre questioni, di carattere essenzialmente giuridico. La Corte cantonale ha quindi ritenuto superfluo, sulla base di un apprezzamento anticipato della sua irrilevanza, l'esperimento di un sopralluogo.

Il ricorrente non fa al riguardo valere una violazione del suo diritto di essere sentito con una motivazione conforme alle esigenze di motivazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , in particolare

non si confronta con gli atti delle domande di costruzione spiegando puntualmente perché non sarebbero sufficienti per valutare la portata degli interventi edilizi. Egli ribadisce in questa sede che il sopralluogo permetterebbe di accertare che la volumetria e la struttura esistenti sarebbero conservati, come pure di constatare che i lavori eseguiti sarebbero stati necessari. Disattende tuttavia che in concreto è litigiosa la questione di sapere se gli interventi edilizi realizzati oltrepassano o meno una manutenzione corrente ai sensi dell'art. 44 NAPR. Al riguardo, gli atti delle domande di costruzione e la documentazione dell'incarto permettono di determinare la portata degli interventi e di eseguire tale valutazione. Come rettamente rilevato dalla Corte cantonale, il mantenimento della volumetria e le pretese necessità di consolidare la costruzione non sono decisivi per statuire sull'oggetto del litigio. Rinunciando ad un sopralluogo, i giudici cantonali non hanno quindi violato il diritto di essere sentito del ricorrente. Di conseguenza, la domanda di assumere la prova in questa sede deve parimenti essere respinta.

E. 3.1

Il ricorrente lamenta un accertamento inesatto dei fatti. Adduce che non sarebbero state realizzate aggiunte e che l'edificio avrebbe mantenuto la sua volumetria originaria e la sua identità. Rileva che sarebbe stato possibile avvedersi della precarietà delle strutture portanti soltanto dove le demolizioni oggetto delle prime licenze edilizie.

E. 3.2

Il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sull'accertamento dei fatti svolto dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Secondo l' art. 97 cpv. 1 LTF , il ricorrente può censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto, vale a dire arbitrario (DTF 143 I 310 consid. 2.2), o in violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento. Il ricorrente può quindi censurare l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove, ma deve motivare la censura in modo chiaro e preciso, conformemente alle esigenze poste dall' art. 106 cpv. 2 LTF (DTF 143 IV 500 consid. 1.1; 142 III 364 consid. 2.4). Per motivare l'arbitrio non basta criticare semplicemente la decisione impugnata contrapponendole una versione propria, ma occorre dimostrare per quale motivo l'accertamento dei fatti o la valutazione delle prove sono manifestamente insostenibili, si trovano in chiaro contrasto con la fattispecie, si fondano su una svista manifesta o contraddicono in modo urtante il sentimento della giustizia e dell'equità (DTF 143 IV 241 consid. 2.3.1 e rinvii; 129 I 173 consid. 3.1, 8 consid. 2.1).

E. 3.3

La Corte cantonale ha accertato che le domande di costruzione inoltrate dal ricorrente hanno progressivamente toccato sempre diverse e maggiori porzioni dell'edificio, fino ad interessarlo completamente anche nei suoi elementi portanti e strutturali. Ha rilevato che dai piani di costruzione risulta che l'abitazione è stata oggetto di modifiche consistenti, di aggiunte e di rifacimenti che la rendevano in sostanza un'opera nuova. Questi accertamenti non sono censurati d'arbitrio con una motivazione conforme all' art. 106 cpv. 2 LTF e sono quindi vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF). Il ricorrente si limita infatti a sminuire genericamente la portata degli interventi edilizi, ma non spiega concretamente con quali specifici atti delle domande di costruzione tali accertamenti sarebbe in chiaro contrasto. Non si confronta puntualmente con determinati piani di costruzione e documenti fotografici esponendo le ragioni per cui quanto accertato dalla

Corte cantonale sarebbe manifestamente insostenibile o in chiaro contrasto con gli atti. Il ricorrente nega che sarebbero state realizzate delle aggiunte. Disattende tuttavia che con la licenza edilizia del 28 agosto 2015 è stata autorizzata l'edificazione di una costruzione accessoria sul fronte nord e che con la licenza edilizia del 29 febbraio 2016 è stata approvata la formazione di un nuovo vano di 31 m² adibito a cantina. Contrariamente a quanto egli sembra ritenere, i giudici cantonali non hanno poi accertato che avrebbe dovuto avvedersi prima della precarietà delle strutture portanti. Non gli hanno infatti rimproverato di non avere previamente verificato la stabilità dell'edificio, ma di avere eseguito nel complesso degli interventi edilizi rilevanti, eccedenti una semplice manutenzione e tali da non più consentire il mantenimento della destinazione di residenza secondaria dell'immobile.

E. 4.1

Il ricorrente sostiene che, valutati nel loro insieme, gli interventi edilizi oggetto delle licenze edilizie, non raggiungono ancora gli estremi di un

"intervento edilizio importante" giusta l'art. 44 NAPR. Ritiene che i lavori in questione potrebbero essere qualificati di

"manutenzione straordinaria" e sarebbero quindi suscettibili di permettere di continuare ad utilizzare l'abitazione quale residenza secondaria conformemente alla citata norma comunale.

E. 4.2

L'art. 44 NAPR, applicato dalle precedenti istanze, prevede che le residenze secondarie esistenti al momento dell'entrata in vigore del piano regolatore possono mantenere questa destinazione, eccettuato il caso in cui vi sia intervento edilizio importante, quale il riattamento, la ricostruzione o ampliamento rilevante, ad eccezione delle semplici opere di manutenzione corrente. La Corte cantonale ha rilevato che la norma impone in sostanza l'utilizzo quale abitazione primaria se l'immobile è oggetto di ricostruzione o di interventi edilizi che ne modificano in modo non trascurabile lo stato originario (cfr. l'art. 42 NAPR, secondo cui le costruzioni residenziali devono essere utilizzate prevalentemente come abitazioni primarie).

E. 4.3

Trattandosi dell'applicazione di una norma del diritto comunale, la sua eventuale lesione è esaminata dal Tribunale federale sotto il profilo ristretto dell'arbitrio (DTF 142 V 577 consid. 3.1 pag. 579; 133 II 249 consid. 1.2.1 pag. 251 seg.).

Il ricorrente si limita a sminuire la portata degli interventi edilizi eseguiti, adducendo che anche la manutenzione straordinaria potrebbe rientrare nella nozione di

"opere di manutenzione corrente" giusta l'art. 44 NAPR. Egli ribadisce nuovamente l'assenza di aggiunte all'edificio, facendo astrazione dalle rilevanti demolizioni, dagli scavi e dalle costruzioni concretamente accertati. Si scosta dai fatti accertati dalla precedente istanza, vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF), e non sostanzia un'applicazione arbitraria dell'art. 44 NAPR. Comunque, sulla base dei citati accertamenti, risulta chiaramente che gli interventi edilizi sono considerevoli: è pertanto in modo sostenibile che la Corte cantonale ha negato una semplice manutenzione ai sensi dell'art. 44 NAPR dell'edificio esistente.

E. 5.1

Il ricorrente sostiene che la criticata interpretazione dell'art. 44 NAPR comporterebbe un'illecita violazione della garanzia della proprietà (art. 26 Cost.), disattendendo il suo diritto acquisito di continuare ad utilizzare l'abitazione come residenza secondaria.

E. 5.2

La protezione della situazione acquisita, che la giurisprudenza ha dedotto dalla garanzia della proprietà (art. 26 Cost.) e dal principio della non retroattività delle leggi, consente di mantenere costruzioni edificate secondo un diritto abrogato o modificato, ma non più conformi alle norme della zona in cui si trovano, unicamente se essi conservano la loro identità (DTF 113 Ia 119 consid. 2a pag. 122; sentenza 1P.451/2003 del 15 marzo 2004 consid. 2.2 in: RtiD II-2004 pag. 148 segg.).

E. 5.3

In concreto, l'edificio del ricorrente è come visto stato oggetto di interventi edilizi importanti, che hanno comportato la realizzazione di un'opera sostanzialmente nuova, e ne hanno quindi alterato l'identità. In tali circostanze, l'obbligo di adeguare l'utilizzazione dell'abitazione alla destinazione primaria prevista prioritariamente dal piano regolatore comunale non viola l'invocata garanzia.

E. 6.1

Il ricorrente sostiene che l'art. 44 NAPR sarebbe contrario al diritto federale, siccome l'ammissibilità delle modifiche edilizie e dei cambiamenti di destinazione di abitazioni esistenti nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento sarebbe ora disciplinata esclusivamente dalla legge federale sulle abitazioni secondarie, del 20 marzo 2015 (LASEc; RS 702). Secondo il ricorrente, la riserva dell' art. 11 cpv. 1 LASEc a favore di norme più restrittive del diritto cantonale o comunale riguarderebbe solo i cambiamenti di destinazione da abitazione primaria a secondaria, non le modifiche edilizie di residenze secondarie già esistenti.

E. 6.2

La Corte cantonale ha rilevato che la quota di abitazioni secondarie nel Comune di Vernate era di circa il 37 % al 31 dicembre 2019, sicché la LASEc era applicabile. Ha nondimeno osservato che la LASEc riserva le limitazioni d'uso esistenti o future del diritto cantonale o comunale. Ritenuto che quest'ultime possono essere più restrittive, ha concluso che l'art. 44 NAPR continuava a trovare applicazione, perseguendo sempre l'obiettivo di ridurre l'alta percentuale di abitazioni secondarie esistenti nel Comune di Vernate. I giudici cantonali hanno puntualmente spiegato la genesi della disposizione comunale, rilevando che una normativa in questa materia è stata adottata dal Comune già a partire dal 1988, dopo che un censimento del 1985 aveva evidenziato una percentuale di residenze secondarie del 53 %.

E. 6.3

Il ricorrente si limita a richiamare genericamente gli art. 1, 11 e 12 LASEc , adducendo essenzialmente che le norme cantonali più restrittive potrebbero disciplinare solo gli aspetti edificatori e i cambiamenti di destinazione da abitazione primaria a secondaria. È tuttavia già stato chiarito che l'uso abitativo di abitazioni costruite secondo il diritto anteriore, ossia che già esistevano o beneficiavano di un'autorizzazione con decisione passata in giudicato prima dell'11 marzo 2012, data in cui è stata accettata l'iniziativa popolare "Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!" (DTF 139 II 243), è libero soltanto nella

misura in cui non sussistano limitazioni d'uso, rispettivamente restrizioni delle modifiche edilizie ammissibili, previste dal diritto cantonale o comunale, come nella fattispecie. Le conclusioni contrarie del ricorrente non sono deducibili dal testo degli art. 11 e 12 LASEC (sentenza 1C_536/2017 del 1° dicembre 2017 consid. 3.3; Messaggio del 19 febbraio 2014 del Consiglio federale concernente la legge federale sulle abitazioni secondarie, in: FF 2014 2065, in particolare pag. 2077 e pag. 2086 segg.; ARON PFAMMATTER, in: Zweitwohnungsgesetz (ZWG) - unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung (ZWV), 2017, Stephan Wolf/Aron Pfammatter (ed.), n. 4 e 5 ad art. 11, nonché FABIAN MÖSCHING, n. 6 ad art. 12). La Corte cantonale ha quindi ritenuto a ragione che l'art. 44 NAPR, più restrittivo rispetto alla LASEC, rimaneva in concreto applicabile anche dopo l'entrata in vigore della normativa federale.

E. 7.1

Il ricorrente lamenta una violazione del principio della buona fede, rimproverando all'autorità comunale un comportamento contraddittorio. Rileva che, approvando con la licenza edilizia del 17 giugno 2016 la variante in sanatoria, l'Esecutivo comunale ha confermato espressamente la destinazione dell'immobile quale residenza secondaria. Sostiene che sulla base di tale autorizzazione, nonché delle licenze edilizie rilasciate in precedenza, egli non avrebbe potuto prevedere che ulteriori interventi edilizi potevano condurre a una modifica dell'utilizzazione dell'abitazione da secondaria a primaria.

E. 7.2

L' art. 9 Cost. istituisce un diritto fondamentale del cittadino ad essere trattato secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato. In materia di diritto amministrativo, tale principio tutela l'amministrato nei confronti dell'autorità, quando, assolve determinate condizioni, il medesimo abbia agito conformemente alle istruzioni e alle dichiarazioni di quest'ultima. Il principio tutela in particolare la fiducia riposta in un'informazione ricevuta dall'autorità o in un suo determinato comportamento suscettibile di destare un'aspettativa legittima, quando l'autorità sia intervenuta in una situazione concreta riguardo a determinate persone, quand'essa era competente a rilasciare l'informazione o il cittadino poteva ritenerla competente sulla base di fondati motivi, quando affidandosi all'esattezza dell'informazione egli abbia preso delle disposizioni non reversibili senza subire un pregiudizio e quando non siano intervenuti mutamenti legislativi posteriori al rilascio dell'informazione stessa (DTF 137 II 182 consid. 3.6.2 pag. 193 e rinvii).

E. 7.3

Richiamando semplicemente le precedenti licenze edilizie, il ricorrente non fa tuttavia valere, né dimostra, che l'autorità comunale gli avrebbe rilasciato concrete assicurazioni vincolanti riguardo al fatto che gli sarebbe stata garantita la destinazione di residenza secondaria anche nel caso di ulteriori interventi edilizi successivi. Il fatto che il Municipio non abbia vincolato prima l'uso dell'immobile quale abitazione primaria non poteva essere riconosciuto dal ricorrente come un'assicurazione vincolante secondo cui la destinazione di residenza secondaria gli sarebbe stata confermata dall'Esecutivo comunale anche in futuro, in occasione di rilevanti interventi edilizi supplementari. Nella misura in cui può essere ritenuta rispettosa dei requisiti di motivazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , la censura risulta perciò infondata.

E. 8

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico del ricorrente (art. 66 cpv. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.