

BGer 1C 604/2021 vom 17. November 2022

Bundesgericht, 2022-11-17, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_604_2021

FR: TF 1C 604/2021 du 17 novembre 2022

IT: TF 1C 604/2021 del 17 novembre 2022

Regeste

domanda di costruzione in sanatoria, multa edilizia | Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

Erwägungen

E. 1.1

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale, concernente il diniego di una domanda di costruzione a posteriori e la connessa imposizione di una multa, il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF (sentenza 1C_138/2021 del 7 luglio 2021 consid. 1).

E. 1.2

La legittimazione di A. _____, condannato al pagamento della multa di fr. 25'000.-- è pacifica. Meno evidente è quella di B. _____, che rileva semplicemente di associarsi al gravame. In effetti, la procedura di ripristino esula dall'oggetto del litigio. Anche ad ella sono state tuttavia accollate le spese processuali della sede cantonale, motivo per cui in tale misura il suo ricorso sarebbe ammissibile (art. 89 cpv. 1 lett. a-c LTF).

E. 1.3

Secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , il ricorso dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale, che non è un'istanza di appello, esamina in linea di principio solo le censure sollevate (DTF 146 IV 297 consid. 1.2). Quando i ricorrenti invocano la violazione di diritti costituzionali, il Tribunale federale, in applicazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , vaglia le censure solo se siano state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 147 I 73 consid. 2.1). La stessa conclusione vale anche quando si adduce l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove (DTF 147 I 73 consid. 2.2).

E. 2.1

La Corte cantonale ha dapprima esaminato diffusamente se il Comune avesse respinto a ragione la domanda di costruzione in sanatoria, nella quale i ricorrenti avevano indicato il mantenimento della cascina quale "rifugio per gli escursionisti". La domanda prevede la formazione di un'apertura sul lato est, la formazione di pavimenti, piccole riparazioni del tetto, la realizzazione di una pista d'accesso e di una recinzione provvisoria, nonché il drenaggio e il rinforzo della fondazione sul lato nord-ovest. L'istanza precedente ha rilevato che è stata poi realizzata una finestra, richiusa prima del sopralluogo. Al pianterreno è stato rifatto il pavimento, il tetto è stato sigillato e sono state eseguite delle riparazioni. Secondo la domanda sono previsti inoltre il rivestimento interno del seminterrato e la trasformazione

della finestra sul lato est in una porta con balcone. All'esterno è già stata realizzata una pista d'accesso dalla strada comunale fino al lato ovest della costruzione. È pure stata posta una recinzione provvisoria e sistemata una fontana. Sono stati poi effettuati lavori di drenaggio e di rinforzo delle fondamenta sul lato nord-ovest. I giudici cantonali hanno stabilito che gli interventi realizzati e quelli previsti non perseguono manifestamente uno scopo agricolo, motivo per cui non sono conformi alla destinazione della zona agricola e non possono quindi essere autorizzati sulla base dell' art. 22 cpv. 2 LPT (RS 700), e nemmeno dell' art. 24 LPT . Hanno pertanto esaminato se gli interventi potrebbero essere autorizzati sulla base del principio della protezione della situazione di fatto (art. 24c LPT e 41 seg. OPT; RS 700.1), visto che l'edificio è stato costruito prima del 1° luglio 1972.

E. 2.2

La Corte cantonale ha stabilito che la palizzata realizzata dai ricorrenti, non a scopo agricolo ma per la difesa da animali selvatici, non può essere autorizzata, come nemmeno il terrapieno sul lato nord, che non presenta alcuna identità con il piccolo rialzo originario. Neppure le modifiche della fontanella esistente, la nuova canalizzazione che sostituisce il canale naturale nel terreno e la pista già realizzata dai ricorrenti possono essere approvate. Riguardo alla creazione del piazzale sul lato sud, i giudici cantonali hanno rilevato che fa difetto la necessaria autorizzazione. L'apertura nella facciata a est comporterebbe la trasformazione del fienile in un locale abitabile e muterebbe l'aspetto esterno dell'edificio, motivo per cui non può essere autorizzata. Non può esserlo neppure l'ampliamento del piazzale davanti alla facciata est e il nuovo muro previsto, ritenuto che costituiscono un cambiamento di utilizzazione da scopo agricolo a quello da giardino. Riguardo invece alla sistemazione del tetto, i giudici cantonali hanno osservato che tale questione, non oggetto di una domanda di costruzione, non era stata esaminata nella decisione municipale, motivo per cui al dire del Comune non si poteva verificare se una riattazione dell'edificio fosse possibile o se la cascina fosse un diroccato. Ne hanno dedotto che, poiché il Comune non ha tematizzato esplicitamente tale questione, esso avrebbe approvato i lavori di riparazione e di manutenzione del tetto eseguiti senza un'autorizzazione, ritenendo che essi sarebbero di massima permessi senza il rilascio di una licenza edilizia. Riguardo alle trasformazioni interne, segnatamente il seminterrato (ex stalla), la Corte cantonale ha ritenuto che un cambiamento dell'utilizzazione da stalla a magazzino può essere approvato secondo l' art. 24a LPT finché non vengano eseguiti lavori di trasformazione, mentre non potrebbe essere autorizzato il cambiamento quale officina chiesto nella domanda di costruzione. Il consolidamento delle fondamenta con un drenaggio e la sistemazione dei muri, la sostituzione del portone d'entrata e il rifacimento della soletta costituirebbero lavori di manutenzione rispettivamente di ristrutturazione che non sarebbero soggetti a licenza edilizia. Il previsto rivestimento dell'interno del piano seminterrato, poiché implicherebbe un uso abitativo della ex stalla, non può invece essere autorizzato. Riguardo al pianterreno, ha stabilito che l'utilizzo del locale a ovest a scopo abitativo quale cucina non è litigioso. Per converso, l'utilizzazione dell'intero locale rivolto a est, adibito all'epoca a fienile con probabile uso secondario per dormire, non può essere destinato a camera da letto e/o soggiorno/sala da pranzo, essendo semmai possibile un aumento della superficie abitativa secondo l' art. 42 cpv. 3 lett. a OPT . La sistemazione del pavimento, già eseguita, è stata ritenuta quale intervento di manutenzione. Ha escluso infine che l'impianto elettrico possa servire tutta la superficie del fabbricato a scopo abitativo, e non solo la cucina. La Corte cantonale ne ha concluso che l'intenzione dei ricorrenti di trasformare interamente lo stabile esistente in un edificio abitabile non è ammissibile.

E. 2.3

I ricorrenti non contestano di per sé questi accertamenti di fatto e le relative conclusioni esposte nell'impugnato giudizio. Nella misura in cui essi ne traggono una determinata destinazione abitativa futura dell'edificio, tali congetture non devono essere esaminate oltre.

E. 3.1

L'istanza precedente ha poi ritenuto che le violazioni, intenzionali o per negligenza, alla legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni del 6 dicembre 2004 (LPTC; CSC 801.100) sono punibili con una multa da fr. 200.-- a fr. 40'000.-- (art. 95 cpv. 1 e 2 LPTC). Ai reati punibili secondo il diritto cantonale si applicano per analogia le norme generali del Codice penale (art. 2 cpv. 2 della legge d'applicazione del Codice di diritto processuale penale svizzero del 16 giugno 2010; LACPP; CSC 350.100). Ha stabilito che, essendo stata comminata una multa, in concreto il reato ai sensi dell'art. 95 LACPP rappresenta una contravvenzione (art. 103 CP), alla quale vanno applicate le disposizioni della parte prima del CP (art. 104 CP), segnatamente l' art. 106 cpv. 3 CP secondo cui il giudice commisura la multa alle condizioni dell'autore, in modo che questi sconti una pena adeguata alla sua colpevolezza. Queste norme, applicate quale diritto cantonale sussidiario, sono esaminate dal Tribunale federale soltanto sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 147 IV 433 consid. 2.1; 138 IV 13 consid. 2; sentenze 6B_68/2020 del 24 marzo 2020 consid. 3 e 1C_396/2015 del 13 novembre 2015 consid. 4.4). Non basta quindi che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel risultato (DTF 143 I 321 consid. 6.1), ciò che spetta al ricorrente dimostrare (DTF 144 III 145 consid. 2). Non risulta per contro arbitrio dal semplice fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 148 II 121 consid. 5.2).

E. 3.2

Al riguardo la Corte cantonale ha ritenuto, correttamente, che le violazioni delle norme formali sono manifeste, vista l'esecuzione di lavori senza autorizzazione edilizia, rispettivamente senza annunciarli, nonché l'inosservanza di numerosi fermi lavori. Ha aggiunto che con l'impugnata sentenza essa ha confermato anche le lesioni del diritto materiale. Ha tuttavia sottolineato che, ciò nonostante, la multa di fr. 25'000.-- inflitta al ricorrente appare elevata rispetto ad altri precedenti, non meglio precisati. Ha nondimeno considerato che secondo la tassazione passata in giudicato del 2016, richiesta dal Comune all'Amministrazione cantonale delle imposte, il ricorrente aveva percepito un reddito imponibile considerevole di fr. 1'033'770.-- e disponeva di una sostanza netta di fr. 452'698.--. Ha quindi ritenuto che, in tali circostanze, la multa appare comunque adeguata. Ha osservato poi che dinanzi ad essa il ricorrente ha prodotto la decisione su reclamo della tassazione grigionese del 2017 e quella ticinese del 2016. L'istanza precedente le ha considerate, sebbene il ricorrente non avesse ottemperato al suo obbligo di collaborazione, omettendo di inoltrare al Comune la documentazione fiscale richiesta. Fondandosi quindi sull'ultima tassazione passata in giudicato, ossia quella del 2017, che accerta un reddito netto di fr. 95'194.-- e una sostanza netta di fr. 959'911.--, importi ritenuti medio-alti, ha stabilito che l'ammontare della multa appare comunque ancora adeguato. Ha precisato che lo sarebbe anche considerando la tassazione ticinese del 2016, attestante un reddito di fr. 216'000.-- e una sostanza di fr. 936'000.--.

E. 3.3

Il ricorrente adduce che l'entità della multa violerebbe il principio della proporzionalità in maniera tale da risultare arbitraria, richiamando al riguardo, a torto, l'art. 40 LPTC, relativo alle zone per l'utilizzazione edilizia futura. Adduce che la Corte cantonale, sotto il profilo delle violazioni del diritto formale, ha stabilito che alcuni lavori (interventi sul tetto, sistemazione già eseguita del pavimento ritenuta quale intervento di manutenzione) non sarebbero soggetti a domanda di costruzione, senza tuttavia considerare tale aspetto nell'esame della proporzionalità della multa. Certo, essa non si è specificatamente espressa al riguardo, ma tali discrepanze concernono comunque interventi d'importanza minore, la cui influenza sull'importo della multa è comunque marginale e non incidono in maniera significativa sul contestato giudizio. L'imprecisione nella motivazione non implica ch'esso, per l'invocato motivo, sarebbe addirittura insostenibile anche nel risultato (sentenza 1C_4/2012 del 19 aprile 2012 consid. 7.4 in fine). Decisiva è infatti la circostanza che il ricorrente non sostiene che la constatazione della Corte cantonale, secondo cui le lesioni del diritto edilizio materiale sono state confermate con la sentenza impugnata, costituirebbe un accertamento arbitrario dei fatti. Il Tribunale federale è infatti vincolato all'accertamento dei fatti contenuto nella decisione impugnata (art. 105 cpv. 1 LTF). Secondo l' art. 97 cpv. 1 LTF , il ricorrente può censurarlo soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto, vale a dire arbitrario (DTF 147 I 73 consid. 2.2; 145 V 188 consid. 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. Egli deve motivare la censura in modo chiaro e preciso, conformemente alle esigenze poste dall' art. 106 cpv. 2 LTF (DTF 147 IV 73 consid. 4.1.2). Per motivare l'arbitrio non basta tuttavia criticare semplicemente la decisione impugnata contrapponendole, come in concreto, un'interpretazione 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). L'affermazione ricorsuale secondo cui le accertate lesioni del diritto materiale potranno essere risolte nell'ambito dell'ordinato ripristino della situazione di legalità è ininfluenza sulla commisurazione della multa, come l'accenno ai relativi costi di ripristino, causati dal mancato rispetto delle norme edilizie materiali da parte del ricorrente.

E. 3.4

La colpa e l'agire del ricorrente sono gravi. Egli ha infatti sistematicamente ignorato il notorio obbligo di presentare una domanda di costruzione per i lavori di trasformazione di una cascina ubicata fuori della zona edificabile. Ha inoltre disatteso in maniera dilatoria i numerosi solleciti in tal senso inviati dal Comune e ha iniziato le ristrutturazioni senza essere in possesso dei relativi permessi edilizi, ignorando inoltre intenzionalmente i decreti di fermo lavori. Oltre a ciò non ha agito secondo il principio della buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost.), disattendendo volontariamente il suo obbligo di collaborare all'accertamento delle sue condizioni finanziarie, volte a poter comminargli una multa adeguata alle sue condizioni economiche. Le violazioni materiali da lui commesse sono numerose e, eseguite su un edificio ubicato in una zona agricola sovrapposta a una di protezione, comportano un impatto assai significativo sulle stesse, sebbene il ricorrente tenti, invano, di sminuirne la portata. Riguardo all'ammontare della multa egli si limita a osservare che si tratta di un importo considerevole, anche per una persona che dispone della sua situazione finanziaria, se confrontato con le multe previste e inflitte per non meglio specificate violazioni in altri ambiti del diritto. Questo rilievo, che non si confronta con la normativa cantonale in esame,

è ininfluyente. Certo, l'importo è notevole ma, sebbene superi la metà di quello massimo previsto dall'art. 95 LCPT, ne è comunque largamente inferiore. Il ricorrente aggiunge che l'ampia casistica di multe inflitte per violazioni a norme edilizie e pianificatorie oggetto di ricorso al Tribunale federale confermerebbe il carattere esorbitante della multa litigiosa. Egli, assistito da un legale, non indica tuttavia neppure una sentenza che potrebbe avvalorare detto assunto. Al suo dire, una tale multa potrebbe essere imposta soltanto di fronte alla realizzazione abusiva di impianti industriali da parte di un facoltoso imprenditore, o all'edificazione abusiva di un intero quartiere residenziale del valore di decine di milioni di franchi: tali supposizioni chiaramente non reggono (cfr. sentenza 1C_4/2012, citata, consid. 7.4 in fine concernente una multa di fr. 30'000.-- in una causa edilizia grigionese).

E. 3.5

Il ricorrente critica poi l'importo della multa in relazione al reddito di fr. 95'194.-- ritenuto nella decisione fiscale grigionese del 2017, rispetto a quello di fr. 1'033'770.-- relativo alla tassazione del 2016 posto a fondamento della decisione comunale. Al riguardo egli disattende nondimeno che la diminuzione del reddito è stata in parte compensata dall'aumento di oltre il 50 % della sostanza (da fr. 452'698.-- nel 2016 a fr. 959'911.-- nel 2017). Nulla gli impediva d'altra parte di produrre tempestivamente dette tassazioni. La Corte cantonale ha comunque rispettato l'ampio margine di apprezzamento che compete in tale ambito al Comune e, confermando l'importo della multa, non ha adottato una decisione addirittura insostenibile nel risultato.

E. 3.6

L'insorgente accenna infine, in maniera del tutto generica e lesiva delle esigenze di motivazione (art. 42 LTF ; DTF 147 I 73 consid. 2.1), al fatto che il reddito ritenuto sarebbe quello dei coniugi, e non di una persona singola, senza tuttavia neppure precisare i rispettivi redditi; non invoca nemmeno l' art. 47 CP riguardo alle condizioni personali dell'autore (sulla natura strettamente personale di una multa cfr. sentenza 1C_396/2015, citata, consid. 5). Decisivo è comunque il fatto ch'egli, accertato che la multa era stata inflitta solo a lui e non anche alla ricorrente quale comproprietaria, dinanzi alla Corte cantonale ha rinunciato a discutere tale quesito, motivo per cui i giudici cantonali non l'hanno esaminato. Al riguardo egli non adduce che si sarebbe in presenza di un diniego di giustizia formale (sulla differenza tra il diniego di giustizia formale e l'obbligo di motivare le sentenze vedi DTF 142 II 154 consid. 4.2, sulle esigenze di motivazione delle sentenze DTF 147 IV 409 consid. 5.3.4).

E. 4

In quanto ammissibile, il ricorso dev'essere quindi respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF). Al Comune, che ha vinto la causa nell'esercizio delle sue attribuzioni ufficiali, non spettano ripetibili della sede federale sebbene si sia avvalso dell'assistenza di un legale per redigere le sue osservazioni (art. 68 cpv. 3 LTF ; DTF 134 II 117 consid. 7; sentenza 1C_245/2019 del 19 novembre 2020 consid. 8 non pubblicato in DTF 147 I 225 ; GRÉGORY BOVEY, in: Commentaire de la LTF, 3aed. 2022, n. 27-30 ad art. 68).